





BY

1585

.2

.C662

1956



Digitized by the Internet Archive  
in 2014



FACULTAD DE DERECHO  
DE LA UNIVERSIDAD DE MADRID

---

# EL CONCORDATO DE 1953

MADRID

1 9 5 6



John A. MacKay





EL CONCORDATO DE 1953



FACULTAD DE DERECHO  
DE LA UNIVERSIDAD DE MADRID

---

EL ✓ CONCORDATO  
DE 1953



MADRID

1 9 5 6

THE UNIVERSITY OF CHICAGO  
LIBRARY

1950



CONFERENCIAS PRONUNCIADAS EN LA FACULTAD  
DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE MADRID  
DURANTE EL CURSO 1953-1954

NIHIL OBSTAT  
DR. RICARDO BLANCO  
*Censor*  
*Madrid, 9 mayo 1956*

IMPRIMATUR  
JOSÉ MARÍA, *Obispo Auxiliar y*  
*Vicario General de Madrid-Alcalá*

# PROLOGO

EXCMO. SR. D. ALBERTO MARTIN ARTAJO  
Ministro de Asuntos Exteriores





Me es grato hablar del Concordato español dos años después de su firma. La experiencia ha confirmado sus valores, las relaciones entre la Iglesia y Estado son absolutamente normales y, sobre todo, la Iglesia española sigue desarrollando su apostolado no sólo con plena libertad sino con la cooperación generosa del Estado.

Poco cabe añadir sobre aquel Concordato en el prólogo de este volumen, en el que profesores tan autorizados examinan con tanto detalle los diversos aspectos del mismo. Ni siquiera me cumple hablar un poco de la interioridad de las negociaciones que condujeron a su firma, pues en este mismo volumen lo hace, con autoridad excepcional, el que fué Embajador de España ante la Santa Sede y hoy es Ministro de Educación Nacional, D. Joaquín Ruíz Giménez. Pero será oportuno recordar algunas de las ideas expuestas ante las Cortes en el mensaje con que fué presentado el Concordato, el 26 de octubre de 1953, y sobre las reflexiones que yo mismo hice a la prensa algunos días más tarde.

Nuestro Concordato con la Santa Sede fué indiscutiblemente un Concordato de nuevo cuño. La mayor parte de los Concordatos anteriores, y entre ellos el nuestro de 1851, eran verdaderos tratados de paz, concertados tras un período de lucha o de persecución religiosa. Tenían algo de armisticio entre potencias beligerantes, cuando no de

*amnistía por parte de la Iglesia, de los agravios y depredaciones sufridas. Por el contrario, nuestro Concordato, preparado sosegadamente durante un período de colaboración perfecta, acaso sin precedentes en nuestra historia, es la sistematización jurídica de un régimen casi ideal de relaciones entre la Iglesia y el Estado.*

*Se trata de un Concordato de tesis, de tesis católica, puesto que el Movimiento Nacional ha proclamado su fidelidad a la Iglesia desde los comienzos, y el Generalísimo Franco —como ha recordado recientemente el Profesor francés Duclos—, llegó de Marruecos a la Península en 1936, como portaestandarte y abanderado de la fe católica. Es inútil que algunos en el extranjero, mal informados o mal intencionados, quieran presentarnos como un Estado regalista que se entromete en las cosas eclesiásticas, o, por el contrario, como un Estado sacristán, que hace dejación de su soberanía para obrar al dictado de la jerarquía eclesiástica. Ambas afirmaciones se destruyen por su propia contradicción esencial. La verdad es más sencilla, aunque pueda parecer inverosímil para la mentalidad deformada de algunos críticos extranjeros. En España se ha dado realidad, gracias a Dios, a la tesis de la armonía entre el Estado y la Iglesia, sociedades perfectas ambas, y, por lo tanto, soberanas en su esfera propia cada una, pero confluyentes en el servicio del bien común dentro de la nación.*

*Por esto el Jefe del Estado, con una autoridad que nadie puede discutirle, declaró que al firmar el Concordato creía haber prestado un servicio insigne a la fe católica y a la Santa Iglesia, además de haber servido a los intereses de la Patria y al bien de nuestro pueblo. Quien hablaba así*

era el mismo Caudillo que en enero de 1938, en plena guerra civil, anunciaba a los representantes norteamericanos de la Conferencia Católica del Bienestar Nacional que la nueva España establecería un Acuerdo con la Santa Sede sobre todos los puntos de común interés, y decía que el Estado español sería católico, tanto en lo social como en lo cultural, porque la verdadera España ha sido, es y será católica. Era el mismo gobernante que hace unos años, al recibir el título de Doctor Honoris Causa de la Universidad Pontificia de Salamanca declaraba que, cuanto hubiera podido hacer en el servicio de la Religión, era el cumplimiento estricto de un deber de gobernante consciente de su responsabilidad, «que no quiere llegar a la otra vida con las manos vacías».

Nuestro Concordato, tan leal a nuestra Santa Madre la Iglesia como a la tradición nacional y a los intereses patrios, puso término a las campañas insidiosas contra España en el terreno católico y proclamó a la faz del mundo la posibilidad de renovación de la conducta de los Estados católicos ante la Santa Sede. Como era natural, la ejemplaridad de España se ha ejercido primero entre los países que recibieron de España la religión, la lengua y la cultura. El Concordato suscrito por la República Dominicana con la Santa Sede ha sido la primera confirmación.

En los dos años largos de vigencia del Concordato, se han ido haciendo realidad sus cláusulas. Toda la legislación española, en lo civil, lo procesal y lo administrativo, se va acomodando exactamente al espíritu y a las normas del Concordato, completándose la obra que el Movimiento Nacional había emprendido por sí mismo, en aras de sus con-

*vicciones religiosas. Las Diócesis españolas se van reajustando a las provincias civiles, de acuerdo con las conveniencias espirituales del país; todas las Sedes están provistas de acuerdo con sus reglas y, en muchas de ellas, la Iglesia dispone de los Prelados auxiliares que ha considerado necesarios. Ejerce la Iglesia, con toda libertad, sus prerrogativas sobre el matrimonio y la enseñanza. Desenvuelve libremente su apostolado la Acción Católica Española y, en fin, ha restaurado España en la misma sede de la cristiandad, los privilegios históricos que los Papas le habían concedido como recompensa a sus servicios seculares a la Santa Iglesia.*

*Quiera Dios que nuestra fidelidad a la esencia de España, que es la aspiración misma del Movimiento Nacional, obtenga, durante largos años, de nuestro Concordato los beneficios inmensos que se derivarán de él para nuestro pueblo.*

# LA TEORIA CONCORDATARIA

PEDRO HERRANZ

Profesor Adjunto de Derecho Canónico



1. No debo ocultar mi gran preocupación por el tema objeto de esta conferencia: «La doctrina concordataria». Tema espinoso y que ofrece un sinfín de dificultades. Sobre todo tratándose de mi modestísima autoridad, en este cursillo o ciclo de conferencias en el que están desfilando tan destacados maestros y tantas eminentes personalidades.

No puedo eludir, antes de entrar en materia, establecer los perfiles históricos —sin invadir un terreno de historiador que no me corresponde— en que quede encuadrada la doctrina concordataria. Y es inevitable el no sustraerme a ello, ya que la cuestión concordataria es una consecuencia del problema a través de la Historia de las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Y a esta materia me he de referir —con el honesto prejuicio de ser breve—, en trazos panorámicos y muy concisos.

2. El problema de las relaciones entre la Iglesia y el Estado se ha señalado como problema histórico, tras la desaparición del Imperio de Occidente. Antes de que el Cristianismo fuese reconocido como religión oficial, la religión se consideraba como una función del Estado, pues era conatural con el derecho público de éste.

En el siglo IV Constantino reconoce la Iglesia cristiana. Y al pretender absorber su función el propio Emperador surge —como observa ZANZUCCHI— el «cesariopapismo». Por el cual el Jefe del Estado pretendía ser el jefe de la Iglesia. El Emperador ejercía potestad en materia eclesiástica —«lo que él quiere vale como canon» (se recoge en el

sínodo de mayo del año 335)—. Administra los bienes de la Iglesia llegando a tener una gran ingerencia.

El Estado, naturalmente, visto desde esta órbita, se vale de la fuerza espiritual de la Iglesia, y, por otra parte, tutela a la Iglesia y la sostiene en lucha contra la herejía, ya que ésta era considerada como un ataque indirecto a la integridad estatal. Esta concepción puede mostrarse en las monarquías franca y carolingia.

Fué después de la caída del Imperio de Occidente, al sacudir vigorosa la Iglesia los vínculos de sujeción al Estado, cuando comenzó a afirmar su autonomía, estableciendo sus relaciones sobre el principio teocrático de supremacía sobre el Estado.

Según este principio (teoría recogida por San Bernardo en su *De consideratione*, y por la ciencia medieval de Santo Tomás); según este principio, repito —políticamente sostenido por la tenacidad de Gregorio VII y Bonifacio VIII—, la Iglesia afirma su origen divino, y el Papa, Vicario de Cristo en la tierra, tiene todos los poderes espirituales y temporales. Y los estados que constituyen casi una «República de gente cristiana», una especie de coalición de sociedades estatales, están sujetos a la Iglesia porque ésta se halla investida de una potestad indirecta en la cosa temporal.

Contra tales concepciones y ordenamientos surge en el siglo XVII —año 1684— la orientación opuesta de los legistas, que se afirmó con el asentamiento de la Reforma.

Esto se había iniciado con el despertar de la autonomía comunal, de los señores regionales, de los principados, y las monarquías nacionales para dar así origen al concepto de comunidad estatal, y también a aquel gran duelo histórico entre el Pontificado y el Imperio, que llenó gran parte de la historia medieval.

En la Edad Moderna ha sido muy debatida la cuestión en orden al concepto de soberanía.



El siglo pasado fué el siglo del liberalismo. Y no es de extrañar, por tanto, que en aquel clima estuviese muy en boga la teoría de la separación entre los dos poderes —el eclesiástico y el secular—. Las palabras de CAVOUR: «La Iglesia libre en el Estado libre», dieron la fórmula a aquella teoría. Su tesis es conocida: ambas sociedades —Iglesia y Estado— debían convivir, pero sin interferirse nunca. El Estado desconocía a la Iglesia, sin tener con ella la menor relación. Eran como dos líneas paralelas que nunca podían colisionarse.

Esto que en teoría parece posible, resulta utópico en la práctica. Y, en efecto, los ciudadanos de las naciones católicas, que a la vez son súbditos de la Iglesia, se ven constantemente en situaciones difíciles para acatar las órdenes de ambos poderes, cuando, en lo temporal, mandan cosas distintas e incluso opuestas.

Este sistema prácticamente va desapareciendo, no solamente entre los tratadistas de Derecho, sino hasta entre los mismos Estados; quienes después de la primera guerra mundial, sobre todo, se han acercado más a Roma, para ajustar con la Santa Sede Concordatos, en virtud de los cuales se regulen todos aquellos gravísimos problemas surgidos con la utópica doctrina de la separación. Es más, aun los mismos autores hostiles a la Iglesia —HINSCHIUS, PADDELLETI—, no estiman aceptable la teoría de plena separación entre la Iglesia y Estado.

Y esto es así, porque dirigiéndose —como he dicho— tanto la Iglesia como el Estado a los mismos súbditos, con la imposición de leyes, órdenes, preceptos, la solución a las posibles fricciones entre los dos poderes se presenta con indudable dificultad. La cual no se puede superar respondiendo que Iglesia y Estado se ocupan de materias diferentes. Y que si cada una obra en su propia esfera, existe la posibilidad de coexistencia de las dos soberanías sin interferencia recíproca.

El concepto de la originalidad del ordenamiento estatal en el sentido de que el Estado no tiene nadie sobre él, y que no reconoce otra ley, ni jurídica, ni moral, ni otra ordenación sino la propia que se ha dado, quiere referirse —según BALLADORE PALLIERI— al concepto de no haber superior a él ley alguna ni otro ordenamiento positivo.

Mas el mismo BALLADORE también sostiene que el Estado ha debido consentir en reconocer como excepcional constatación de hecho en su territorio, en su absoluta y originaria soberanía, la presencia de otra autoridad distinta, con soberanía que es independiente de la suya, con la que fué oportuno proceder a una ordenación de acuerdos, de modo mutuamente consentido y en paridad.

3. Las relaciones entre la Iglesia y el Estado tienen una diversa ordenación, ya se refiera a la fe religiosa —problema ético, espiritual— ya se refieran al ordenamiento estatal.

En el primer aspecto distinguimos: el Estado confesional, el Estado laico y el Estado que en los límites de una libertad religiosa muestra su complacencia por una determinada fe que atiende en sus ceremonias y ritos, considerando en cierto modo en vigor los preceptos morales.

El Estado laico es el que considera a la Iglesia como sociedad privada; no se inspira en ningún principio religioso y no reconoce ninguno, ni interesándose, por tanto, por sus problemas, abandonando a sus súbditos a la libertad de creencias; tal ocurre en Francia.

La referencia al ordenamiento estatal en sus dos orientaciones fundamentales, el separatista y el legista, presenta diferentes aspectos.

Por el primero, el Estado deja a la Iglesia valerse de la norma jurídica positiva común, para constituirse a la par que cualquiera asociación, como ocurre en los Estados Unidos.

Por el segundo sistema, el Estado practica, frente a la Iglesia, un determinado régimen jurídico, en parte de favor —como cuando reconoce la utilidad pública, invistiéndola de poder público y reconociendo la institución religiosa como entidad pública— y en parte, al contrario, como cuando ejerce intervenciones en su organismo. Con tal sistema se puede usar diferente trato, según la importancia y el interés que tenga una determinada iglesia, como ocurre en Inglaterra y en América del Sur.

En Italia, por último, se ha seguido un sistema que no es confesionalismo verdadero y activo, ni mucho menos laicismo, en el sentido de una prevención agnóstica al enfrentarse con la cuestión religiosa.

No obstante, en estos últimos tiempos podemos afirmar que el centro de Roma en el movimiento político internacional está tan reconocido, que puede considerársele el eje fundamental al que inexorablemente vuelven los ojos todos, o casi todos, los pueblos del mundo.

No es de extrañar, por tanto, que la mayor parte de las naciones han acudido a los Concordatos para arreglar sus conflictos y regular sus relaciones con la Iglesia.

4. Antes de la Edad Moderna, los Concordatos celebrados eran, o bien privilegios mutuos —como los carolingios—, o bien verdaderos tratados de paz, consecuencia —a juicio de GIMÉNEZ FERNÁNDEZ— o del triunfo de la fuerza, como la convención de SUTRI, impuesta en 1111 por Enrique V a su prisionero el Pontífice Pascual II y anulado por los Concilios de Letrán, o de transacciones en materia de investiduras, como el de WORMS con el Imperio y el de BEC con Inglaterra.

En cuanto a los llamados Concordatos de Constanza fueron en realidad la garantía concedida por las naciones cristianas a las reformas disciplinarias llevadas a cabo en

dicho Concilio, para corregir los abusos introducidos en el régimen eclesiástico durante el Cisma de Occidente.

Se inicia la Edad Moderna, en esta materia, con el Concordato de Viena. Y desde este momento se empieza a construir con perfiles jurídicos la técnica concordataria. No quiero invadir un terreno de historiador mostrando cronológicamente los sucesos jurídicos concordatarios. Por otra parte, sería evadirme del tema concreto de esta conferencia y abusar de vuestra paciencia.

En la historia de los Concordatos, que omito por esas razones y en gracia a la brevedad, se pueden apreciar las circunstancias sociológicas, para las que predominantemente se da por la Iglesia a modo de derecho particular que tanto influyen en el derecho concordado, hasta llegar a la llamada nueva era de Concordatos, como se designa el conjunto de llevados a cabo —trece— en el Pontificado de Pío XI.

5. Axiomático es que el derecho nunca puede ser pura idea o forma abstracta de la mente, ni simple construcción lógica y apriorística del espíritu humano. El derecho, en todo momento, ha de elaborarse sobre unos supuestos, ha de construirse sobre unas condiciones de hecho que constituyan la infraestructura exacta de aquél. Es decir, más claro: lo que —en frase de PÉREZ MIER— se llaman los hechos sociales. Misión, por lo tanto, del derecho es penetrar e imprimir en aquellos hechos sociales, de la idea, del valor de justicia.

Siendo así que el derecho depende de los hechos sociales, es evidente que el Derecho internacional se haya superado —más que ninguna otra rama jurídica— a las evoluciones, vaivenes y convulsiones de la problemática social de la Humanidad.

De este modo los hechos preceden al derecho. Y así, vemos también que en el desenvolvimiento filosófico del de-

recho surge primeramente el hecho social, y con él el hecho concreto: la norma —ley o costumbre— atributiva de las facultades morales del sujeto. Por todo ello precisa el derecho, en general, que tenga un carácter realista; circunstancia ésta que en el Derecho internacional inexorablemente le adapta de modo imperativo a los hechos sociales. Y de tal forma que cristaliza en la valoración de aquellos en toda su integridad: no sólo en lo material, sino también en lo espiritual.

Y esta relación de dependencia y de valoración de los hechos sociales les informa también estrechamente al derecho concordatario, ya que podemos identificarle con el Derecho internacional por sus numerosos punto de contacto y múltiples analogías.

No obstante, esta identificación es preciso hacerla con gran reserva. JOSÉ MALDONADO, al tratar sobre «la Construcción jurídica de la teoría de las relaciones entre la Iglesia y el Estado», indica cómo no debe identificarse la problemática de los Concordatos con la de los tratados internacionales.

Ante la polémica suscitada entre CHECCHINI y JEMOLO sobre esta teoría, MALDONADO considera cómo el Concordato se concierta entre sociedades cuyos súbditos son los mismos para los dos. De aquí que tengan en ellos un interés doble, cosa que no sucede en los tratados. Por eso, aunque los Concordatos se dirigen directamente a la Iglesia y al Estado, y no a los súbditos de los mismos, sería interesante adentrarse en el problema de considerar si estos súbditos, que como miembros de la Iglesia tienen interés en que se cumpla un Concordato, no podrán ostentar, como miembros también del Estado, algún derecho para hacer que sea respetado por éste.

6. Definir el concepto de los Concordatos es empresa harto difícil, pues son varios los puntos de vista sobre su alcance y su naturaleza.

Criticada la definición de DE CAMILIS, por algunos canonistas —GIOBBIO, entre otros— es considerada más exacta la de WERNZ, que la forma en sentido subjetivo. Otros, como CAPELLO, lo hacen en sentido objetivo.

Pero, prescindiendo de las diversas maneras que doctrinalmente definen el Concordato los autores, puede decirse simplemente que el concordato es la conclusión pacífica de un contrato, o de una serie de contratos, establecidos entre la Iglesia y el Estado acerca del gobierno de los intereses espirituales y temporales de aquélla, dentro del ámbito territorial de éste; conclusión dirigida inmediatamente a tratar las relaciones entre los poderes contendientes; de aquí que la característica del Concordato sea la bilateralidad, si bien no formal, sustancial del acto, aunque aparezca expresada como concesiones de una parte y de otra.

A través de las fuentes históricas se ha ido construyendo la teoría general del Derecho concordado. Sabido es que con el nombre de Derecho concordado o Derecho concordatario se designa el conjunto de normas jurídico-positivas, nacidas de los Concordatos, que obligan tanto a los súbditos del Estado como a los fieles de la Iglesia.

Y esto es así, ya que si para los primeros —los súbditos del Estado— se trata de un ordenamiento estatal positivo, para los segundos —los fieles de la Iglesia—, es un sistema de Derecho canónico particular, escrito, aplicable a los católicos súbditos de un Estado determinado.

7. Ahora bien, para fijar exactamente el concepto es preciso analizar previamente la naturaleza jurídica de los Concordatos, piedra angular de todas las opiniones a este respecto. Es obvio decir que no se realizan Concordatos cuando ambos poderes viven en estado de hostilidad, así como tampoco cuando ambos estén en armonía perfecta. Surgen los Concordatos, la necesidad de llevarlos a efecto, cuando los Gobiernos se inmiscuyen, se entrometen en

asuntos eclesiásticos, o también, cuando se desvían de la Iglesia.

Y es obvio porque es evidente; la hostilidad no admite transacciones; la armonía las hace inútiles. Sólo la intrusión o la indiferencia política los hacen convenientes o necesarios. De allí que muy bien apunte CAVAGNIS cómo no hubo Concordatos en el derecho antiguo, sean eras de persecuciones o eras de paz. Ni en los períodos de mayor florecimiento de la Cristiandad.

Y así es: algunos autores —como AGLIARDI y con él LABIS— observan que la causa primordial del Concordato fué la caída de la antigua devoción del Estado cristiano hacia la Iglesia.

El indiferentismo religioso que se apoderó de algunos príncipes y de casi todos los Gobiernos es la causa por la cual se ha mirado a la Iglesia como potencia extraña, extranjera, usurpadora y casi enemiga. Y se intentará levantar celosamente un muro de separación entre lo temporal y lo espiritual. De aquí la divergencia que se traduce en grave detrimento de la disciplina eclesiástica y perjuicios de la tranquilidad del Estado; y de aquí la necesidad de un acuerdo.

Otros autores, en cambio, sostienen que los Concordatos nacieron como consecuencia de la crisis de movimientos políticos, cuando la monarquía opuso su fuerza a los supuestos abusos de la Corte Papal, en todo aquello que se refiriese a la jurisdicción eclesiástica.

FIORENZA sostenía que fué en esa época —se refiere al siglo XIII— cuando tras la resistencia política pujante se siente la necesidad de refrenar, poco a poco, la teocracia temporal del Pontífice. Pero estas diferentes concepciones sobre la naturaleza de los Concordatos son reflejos de las distintas tesis y posiciones doctrinales sobre el tema, el cual se había discutido también, tanto en el campo eclesiástico como en

el laico, sobre la potestad de la Iglesia en materia temporal.

Pues bien, este tema, que entra dentro del derecho público eclesiástico, representa el punto, se diría, de la máxima fricción en las relaciones entre la Iglesia y el Estado, y el límite de encuentro y confluencia de las doctrinas, de las leyes y de los ordenamientos de las dos potestades: la eclesiástica y la civil.

SARACINI en su estudio *La potestà della Chiesa in materia temporale* recoge con gran bagaje bibliográfico la antigua doctrina del *così detto* —así llamado—, *potere diretto*, esto es, la completa sumisión del Estado y el Soberano al poder espiritual; doctrina de los grandes escolásticos y canonistas medievales, que, habiendo llenado toda la Edad Media es ya considerada arcaica en la Teología moderna. Ya BELARMINO, seguido de su mejor intérprete, SUÁREZ, la criticaba en el tratado *De Romano Pontífice*, que fué inscrito en el índice bajo Sixto V, porque concedía muy poco a la autoridad eclesiástica. Condena que fué después revocada, en 1509, por Urbano VII.

Los escritores eclesiásticos modernos en la corriente paulina atacan tal concepción prácticamente teocrática y sostienen —como observa OTTAVIANI— una posición de soberanía plena de la sociedad civil en el propio orden. Estos propugnan en tal modo una teoría del Estado muy parecida al concepto más moderno de la dogmática publicista, añadiendo la enunciación de la teoría de la potestad indirecta.

De tal fórmula, uno de los defensores es CAPELLO, quien en su *Summa juris publici ecclesiastici* reconoce con alguna reserva una cierta potestad temporal a la Iglesia, mientras DE LUBAC, en su obra *Le pouvoir de l'Eglise en matière temporelle*, critica la teoría de BELARMINO y de SUÁREZ y niega tal derecho de intervención de la Iglesia como potencia temporal en cosas temporales.

Desde el punto de vista del derecho público concordar-



tario la cuestión parece definida al considerarse a la Iglesia y al Estado en situación de absoluta independencia y paridad, para superar así el círculo vicioso de la respectiva preeminencia.

Si la posición doctrinal se presenta generalmente bajo el común aspecto de excesivamente parcial, cierto es, también, que los Concordatos no han nacido prematuramente en un período en que el Estado carece de presupuestos indispensables para una transición, como fueron, por ejemplo, los primeros siglos de la Iglesia, siglos de lucha sin cuartel entre la fe y la superstición, entre Cristo y los imperiales, y mucho menos en un período en que la Iglesia hubiera talmente concebido un Estado para que éste actuase en lo que la Iglesia quiere obtener con la adscripción a determinadas convenciones.

De tales contrastes entre esas teorías procede el punitivo origen de la extensa polémica, todavía viva, acerca de la naturaleza de los Concordatos.

La naturaleza jurídica de los Concordatos podemos considerarla como la materia álgida del derecho concordado. Es en este punto donde se dividen las opiniones de los autores. Y esto es así —como muy bien apunta GIMÉNEZ FERNÁNDEZ— por querer aquéllos coalicionar en una misma denominación y someter a la misma ordenación jurídica, actos tan fundamentalmente distintos como la Concordia de WORMS, los acuerdos de Constanza, el Concordato francés de 1801, el español de 1753, el *Modus vivendi* con Checoslovaquia de 1928 o el Concordato con Italia de 1929. Y, naturalmente, como en un mismo Concordato pueden influir criterios doctrinales distintos en varias materias, es lógico que susciten diversas y radicales opiniones.

Famosa es la vieja concepción tripartita de la teoría concordataria: la teoría legal (o regalista), la de los privilegios (llamada también curialista), y la de los pactos (o contractual).

*La Teoría Legal*, defendida por ZORN, HINSCHIUS, SAWEY, TRUDICHUM, GAREIS y en general por los regalistas y muchos protestantes, afirma que el Concordato no es más que una ley favorable y gratuitamente concedida por el Estado a la Iglesia en atención a sus súbditos católicos, interpretable y revocable al arbitrio estatal. Esta opinión sostiene el principio absurdo y falso de la subordinación de la Iglesia al Estado, y no puede aceptarse después de su solemne condenación por Pío IX en el Syllabus.

*La Teoría del Privilegio* sostiene que los Concordatos son privilegios pontificios que el Papa puede, por lo mismo, abrogar válidamente sin intervención del poder civil, y lícitamente mediando causa justa. Esta teoría ha sido sustentada acérrimamente por TARQUINI, LIBERATORE, BONALD, incluso se cita también como defensores a WIESTNER y SCHMALZGRUEBER y en forma más paliada podemos citar a OJETTI. ELOY MONTERO opina que la teoría de los privilegios, si bien no puede admitirse en el sentido de que todo en todos los Concordatos sea privilegio, sí debe tenerse en cuenta, porque indudablemente hay Concordatos que lo son en su totalidad, y otros contienen no pocos artículos nacidos de privilegios adquiridos más o menos legítimamente, que posteriormente pasaron a integrar con otras materias ciertos Concordatos, como los últimos españoles.

*La Teoría de los Pactos* es la que defiende que la fuerza obligatoria de los Concordatos nace del acuerdo voluntario de las partes concordantes, constituyendo verdaderos pactos o contratos bilaterales. La defienden numerosos autores como SCHEIDER, DE ANGELIS, CAVAGNIS, PALMIERI, VERING, SAGMÜLLER, ELOY MONTERO, KRENTZWALD, e incluso no pocos protestantes, como BENDEL, HERMAN, HEFFTER, BLUNTSCHLI, RICHTER-DOVER, etc. Es innegable que las partes contratantes prescinden de las propias convicciones para acercarse a un acuerdo que es conside-

rado, naturalmente, conveniente y se sitúan de hecho en un plan paritario.

Con evidente alusión Pío XI hacía observar en 1929 a los profesores y alumnos de la Universidad católica del «Sacro Cuore», «cuando se sostiene un soliloquio se puede decir lo que se quiere, pero cuando se abre un diálogo es necesario poder oír a la otra parte».

De aquí que venga muy a propósito lo que afirma JEMOLO al decir: «El Concordato es el ejemplo propicio de un vínculo de derecho en el que dos sujetos —de los cuales uno no tiene naturaleza estatal— quieren poner en existencia sobre un basamento de absoluta paridad, dando igual valor a su voluntad, no reconociendo en ninguno de ellos una posición predominante acerca de lo que pudiera ser la vida del Concordato, de un vínculo que, por tanto, no podría surgir sobre el terreno del ordenamiento jurídico de uno de los dos sujetos, terreno sobre el que el sujeto aludido conserva siempre absoluta supremacía».

8. Pero también los tratadistas eclesiásticos modernos —como OTTAVIANI—, le consideran tratado internacional. Parten de la premisa de la personalidad jurídica internacional de las partes contratantes para llegar a la conclusión de que los Concordatos son un tratado internacional. Si bien lo hacen con ciertas limitaciones a la teoría, para salvar el principio de la potestad indirecta de la Iglesia en las cosas temporales, y en el reconocimiento de una superioridad de aquélla que se manifiesta, especialmente, en caso de conflicto en materia de interpretación y de revocación del Concordato.

Tal teoría no es compartida por algunos autores, como PIOLA, que admite la equiparación del Concordato al tratado internacional, y esto por varias razones, no excluidos el paralelismo de la forma y del procedimiento —plenipotenciario, redacción, ratificación, extinción e interpreta-

ción—, pero no reconoce una posición de superioridad de la Iglesia en la estipulación de acuerdos con los Estados.

Confirmación de esta completa paridad del valor jurídico de Tratados y Concordatos se desprende del hecho de que bien sea el tratado, bien el Concordato italiano de 1929, siguieron con carácter ejecutivo como única ley; hubo un simultáneo cambio de ratificaciones, resultando de un único proceso verbal.

Pío XI había de expresarse así: «Porque en el Concordato —escribía en 30 de mayo de 1929 al Cardenal Secretario de Estado—, están en presencia si no dos Estados, ciertamente dos soberanías plenamente perfectas cada una en su orden».

En concreto, se puede decir que los Concordatos son especiales actos internacionales estipulados entre la Santa Sede y un Estado para regular materias eclesiásticas del común interés.

Por otra parte, no se puede sostener que el derecho concordatario haya de considerarse, realmente, un derecho interno, privado, o un derecho externo, externo público, no pudiéndose hacer tal discriminación —a juicio de CONCI— porque una de las partes contratantes —la Iglesia— tiene carácter de universalidad —catolicidad—. Y recientemente se ha sostenido por ROMANI que tal derecho es un *ius eminentis* que no es interno y tampoco externo, porque está de manifiesto la catolicidad —universalidad— de la Iglesia, para la cual nada es externo, exterior.

MARITAIN, en su *L'homme et l'État*, asigna a la Iglesia una función eminente que se resuelve en una superioridad frente al poder civil, en el sentido no de una coerción sobre éste —considerado el brazo secular de la Iglesia, «tesis medieval superada», dice el autor— sino como poder moral, espiritual, que ilumina y guía el cuerpo y el poder político.

Las dos sociedades, Iglesia y Estado, conciertan sobre

un terreno de plena paridad un pacto y tratan como soberano cada uno en el propio orden, y luego con el Concordato se determina, dentro de qué límites del territorio y de competencia ejerce o no el Estado su soberanía.

Es evidente que esto considera a la Iglesia como sustraída por sí a la soberanía nacional. No es un súbdito sobre el cual se tenga poder de mandar, sino una comunidad con la cual se llega a un acuerdo. Y esto, no todos los Estados están dispuestos a hacerlo, creyendo regular, en cambio, las relaciones con la Iglesia, unilateral e imperativamente, por el principio de soberanía al cual no tiene intención de renunciar.

Se trata, como observa ZANZUCHI, de poner entre dos entes —Iglesia y Estado—, una unión paritaria para regular materias de dominio común —*res mixtae*— dejando a la Iglesia y al Estado, respectivamente, la *res spirituales* y la *res civiles* en la propia esfera de potestad.

Tal tratado internacional es uno de aquellos que pueden proveer obligaciones para un tercer estado, porque se ha venido a crear por obra de dos comunidades estatales: la Iglesia y el Estado italiano —como ha ocurrido con el Estado de Danzing y después del Tratado de Versalles—; ese tercer estado, la Ciudad del Vaticano, al cual le son impuestos las obligaciones, tales como abstenerse de las competiciones temporales y políticas entre los Estados, a menos que no se haga una apelación a la autoridad de tal Estado por una iniciativa de paz.

9. Varias formas tuvieron los Concordatos según su contenido, más o menos importantes, y según el Estado con el cual la Iglesia entraba en relación, y también, según las costumbres de los tiempos en que se concluían.

Tres fueron, por tanto, las formas usadas.

Ante todo la voluntad de las partes puede resultar no del mismo acto, sino de las dos declaraciones provenientes

de las dos autoridades constituídas. En tal forma fué expresado el llamado Concordato Calixtino. Las dos declaraciones se intitulan: «Privilegium Calixti Papal II» y «Praeceptum Henrici V Imperatoris».

Muchos Concordatos tienen, no obstante, la forma de Bula pontificia. La mayor parte, sin duda, han asumido, sin embargo, la tercera forma, esto es, la de tratados internacionales.

No faltan otras formas como son, por ejemplo, las distintas notas diplomáticas, medio al que se recurre cuando un Estado acatólico no permite al Romano Pontífice la precedencia al suscribirlo. Y entonces se utilizan los llamados —*corsi detto*— *lettere riversali*, a la que se recurre para añadir posteriores disposiciones a un determinado artículo.

10. A través de la doctrina hemos podido observar la evolución de las teorías concordatarias desde la formulación —rígida, radical— de TARQUINI, con su Concordato como simple ley pontificia —en realidad fué una réplica, justa y categórica, a la teoría legal de los juristas laicos— hasta llegar en el momento actual al Concordato como acuerdo normativo.

Evidentemente esta evolución se halla en parte influída e informada por una evolución paralela de las doctrinas del derecho público en los juristas y los internacionalistas.

La antigua doctrina que consideraba los tratados como simples contratos de derecho privado entre personas soberanas, hoy ha sido superada en virtud de la distinción entre tratados-contratos y tratados leyes o acuerdos normativos. Distinción ésta aceptada universalmente.

Las estipulaciones que integran un tratado pueden ser de dos clases:

*Cláusulas contractuales*, que son las que imponen prestaciones concretas, particulares, que se extinguen con el cumplimiento de la prestación convenida; y *Cláusulas nor-*

*mativas*, que son las que crean verdaderas normas o reglas de derecho comunes a las partes.

Y tienen una peculiar característica: no se acaban ni extinguen en una realización particular; de naturaleza permanente, son susceptibles de renovación e imponen una conducta determinada, bien a los órganos del Estado o de la Iglesia, bien a los súbditos en general.

Por ello tienen la virtud de modificar la legislación particular de las partes. Por ejemplo, en los Concordatos estas cláusulas normativas modifican la legislación canónica y la legislación civil para establecer una norma conjunta de derecho a la vez canónico y civil.

Los acuerdos contractuales son denominados tratados-contratos. De igual naturaleza a los contratos de derecho privado, producen, como ellos, simples derechos subjetivos en las partes.

Los acuerdos normativos, por el contrario, tienen por objeto crear no simples derechos subjetivos a cargo de las partes, sino reglas generales de conducta, normas permanentes de obrar, situaciones jurídicas generales de constante aplicación —como la ley o el reglamento— que entran en acción cada vez que se verifican las condiciones previstas y requeridas para su ejercicio.

Los acuerdos normativos, por tanto, son los tratados o las estipulaciones que imponen un modo de obrar o un comportamiento determinado, una regla general de conducta, y, como tales, son capaces de abrogación y de modificación.

Bien es verdad que un mismo tratado puede contener acuerdos de ambas clases, es decir, estipulaciones contractuales y estipulaciones normativas, y entonces son llamados tratados mixtos.

Hoy día todos los canonistas admiten la condición de Ley propia del Concordato y afirman la prioridad del carácter normativo a la cualidad de convenio o de contrato.

Desde WERNZ, pasando por DUDON, RENARD, CAPEL-

LO, WAGNON, CREUSEN, PERUGINI y NAZ entre otros muchos; todos coinciden en que los Concordatos aseguradores del buen orden y la paz entre la Iglesia y el Estado tienen por objeto crear una regla común de conducta e imponer un modo armónico de obrar a los órganos y a los miembros de las sociedades eclesiásticas y civiles.

II. Ciertamente que el Concordato ha de ser fruto de un concierto de voluntades, del acuerdo de la Iglesia y del Estado. Mas esto no es todo. Es preciso determinar más. Traer al primer plano la unidad del Concordato. Su unidad como convenio y su unidad como ley. Mostrar el nexo, la unión de ambas cualidades. Y las relaciones que guardan entre sí el convenio y la Ley. En concreto: poner de manifiesto el acertado concepto de PÉREZ MIER. Esto es, estudiar y comprobar su carácter institucional.

NAZ ha dicho que los Concordatos modernos, y especialmente los contemporáneos, suministran precisiones inéditas en orden al esclarecimiento de la teoría concordataria.

Y, en efecto, si observamos el reciente Concordato español, nos encontramos con expresiones de un valor y significación extraordinarios.

Veamos el preámbulo:

«La Santa Sede Apostólica y el Estado español, animados del deseo de asegurar una fecunda colaboración para el mayor bien de la vida religiosa y civil de la nación española, han determinado estipular un Concordato que, resumiendo los Convenios anteriores y completándolos, constituya la norma que ha de regular las recíprocas relaciones de las altas partes contratantes, en conformidad con la ley de Dios y la tradición católica de la Nación española.»

Estudiado este texto con arreglo a los principios de la teoría institucional del derecho, descubre en este Concordato los rasgos esenciales y los trazos precisos de la institución.



Esto es:

*La idea de obra o de empresa* —el fin comunal—, al decir en este preámbulo: «... asegurar una fecunda colaboración...».

*Un bien permanente*, que no es otro que el bien común —*bonum commune*— cuando dice: «para el mayor bien de la vida religiosa y civil.»

*Una organización, una autoridad*, un sistema de normas o reglas, cuando expresa: «han determinado estipular un Concordato...»

*Una permanencia, una estabilidad*, al decir: «... que constituya la norma que ha de regular las recíprocas relaciones de las altas partes contratantes...»

Por todo ello vemos perfectamente perfilado el carácter institucional, siguiendo el esquema señalado por PÉREZ MIER. Y admitido el carácter institucional del Concordato queda obviado el conflicto convenio-ley.

12. En la actualidad todos los canonistas coinciden en admitir que los Concordatos son a la vez convenios y leyes. Sin embargo, no están al determinar la relación existente entre el Concordato-convenio y el Concordato-ley. La mayoría de ellos afirman que la Ley no lo es lo mismo que el Concordato. De tal modo que puede subsistir independientemente de aquél.

No obstante, otros canonistas opinan en contra. Y defienden que la Ley no puede separarse del Concordato. Y que aquélla no puede subsistir sin éste.

Como es sabido, en la doctrina internacional existe hoy, más vidriosa que nunca, una aguda controversia entre la tesis dualista y el llamado sistema monista, que profesa la primacía del derecho internacional sobre el derecho interno. Pues bien, esta controversia ha sido trasplantada al campo canónico, ya que si hay muchos tratadistas, como WERNZ, VAN HOVE, CHELODI, que patrocinan una neta posición

dualista, otros —como WAGNON, LE FUR, NAZ— sustentan —al lado de los internacionalistas—, la primacía del derecho internacional y del derecho concordatario sobre el derecho interno, y combaten el dualismo jurídico.

A la luz de ambas tendencias podemos observar que en tiempos pasados, los modos, las formalidades seguidas para la confirmación y promulgación de los Concordatos se acercan a la tesis dualista. Por ejemplo, el Concordato español de 1851 fué ratificado por la Reina el 1.º de abril y por el Papa el 23 de abril; publicándose en España en 12 de mayo, al día siguiente del canje de las ratificaciones. Y fué confirmado solemnemente por el Papa en virtud de la Bula *Ad Vicariam* en 5 de septiembre; promulgándose dicha bula con el texto del Concordato el 17 de octubre como ley del Reino.

Hoy es distinto el sistema seguido para la promulgación de los Concordatos. Tras el canje de ratificaciones, o coincidiendo con él, tiene lugar simplemente la publicación del texto de los Concordatos en el *Acta Apostolicae Sedis* y la inserción del mismo en el diario oficial, para la publicación de las leyes. Y de este modo entra en vigor el Concordato-ley sin más formalidades, como ha ocurrido con el nuevo Concordato español. Y este sistema actual de publicación parece acercarse a la tesis monista.

13. El *Codex juris canonici* nada dice de la naturaleza de los Concordatos.

Ni tampoco de cómo se producen y cómo cesan el Concordato y la ley concordada. Se limita solamente a salvaguardar su eficacia y valor jurídicos frente al hecho de la promulgación del Código.

La relación entre el Concordato y la ley concordada en el *Codex iuris canonici*, la encontramos en el canon 3, al expresar éste que «los cánones del Código no revocan en lo más mínimo los pactos celebrados por la Sede Apostólica

en diversas naciones. Por lo tanto —prosigue— dichos pactos continúan en vigor como hasta el presente, sin que a ello obsten las prescripciones contrarias del Código.»

Sólo esto es lo que se encuentra en el *Codex* respecto al derecho concordatario. Quizás por el propósito, al elaborarse aquél, de quedar excluido de la codificación el derecho público eclesiástico. Por eso hay que acudir a los autores al enfrentarnos con esta materia.

14. Para VAN HOVE, cesando el convenio no cesa *ipso iure* la ley eclesiástica y civil. Y aquí aparece netamente la tesis dualista de los canonistas que separa el Concordato de la ley concordada.

Lo contrario sostienen los defensores de la teoría monista. Pero unos y otros, todos los canonistas coinciden en reconocer implícitamente que no hay en el Código un precepto formal en virtud del cual cese esta clase o especie particular de derecho que es el derecho concordatario.

FEDELE, paladín infatigable de la teoría dualista, pretende descubrir en el canon 3 el principio de transformación del Concordato-convenio en el Concordato-ley o ley concordada. VAN HOVE, BOUDINHON, MAGNIN, NAZ, coinciden al afirmar, refiriéndose a Francia, que ni la ruptura del Concordato, ni la separación de la Iglesia y del Estado que le siguió luego, tuvieron el resultado de sustituir en el orden eclesiástico el derecho común al derecho concordatario.

Para PÉREZ MIER, en su posición institucional, la unidad de la institución exige el acuerdo o concierto de voluntades en el origen, en la interpretación y en la determinación de las condiciones resolutivas del Concordato. Y esto supuesto, la cesación del Concordato rompe *ipso facto* la unidad de la institución y produce su extinción.

Con la cesación del Concordato, la Iglesia y el Estado, que se hallaban unidos el uno al otro en la institución y

que por el mismo acto, por una ley única, proveían simultáneamente al bien común de ambas sociedades, recobran cada cual su libertad, es decir, el derecho de intentar su propio bien común únicamente.

La fórmula concordada de procurar simultánea y unitariamente el bien común de ambas sociedades de manera igualmente directa e inmediata, es sustituida por esta otra: cada sociedad solamente debe procurar su propio bien común, con el deber de no lesionar el derecho de la otra y aun procurando ayudarla.

La cesación de la ley concordada —según NAZ— en su unidad y como tal es secuela necesaria e indeclinable de la cesación del Concordato. Pero los elementos legales de la misma que emanan de la competencia del Estado, o de la Iglesia separadamente, pueden subsistir y de hecho subsisten, en tanto no sean objeto de una derogación expresa o tácita, y esto porque, a falta del principio canónico que prescriba la reintegración al derecho común, ésta reintegración no se produce automáticamente, sino únicamente por manifestación expresa del legislador.

A la vista de todo ello se observa que el *Codex iuris canonici* ha salvado gravísimas dificultades de una rígida aplicación de sus preceptos legales en circunstancias y ambientes de tiempo y de lugar muy heterogéneos, con fórmulas muy amplias y de gran fluctuación de límites.

15. Es evidente que los Concordatos constituyen una fuente de derecho particular. CHELODI así lo afirma. Y es más, añade que en los últimos tiempos ha alcanzado cierta forma común y se aproxima al derecho universal derogándole parcialmente.

Y así es, en efecto; realmente corresponde a los Concordatos, como leyes particulares, una función de previsión, de determinación, de aplicación y de adaptación del Código, para cada uno y determinado país.

LOS CIEN AÑOS DE LA VIDA  
DEL CONCORDATO DE 1851

EXCMO. Y REVMO. SR. DR. FR. JOSE LOPEZ ORTIZ

Obispo de Tuy, Catedrático excedente  
de Historia de la Iglesia y del Derecho Canónico



Espero encuentren disculpable que al volver a participar en alguna forma, después de diez años, en la docencia universitaria, experimente y manifieste una emoción en que se hacen presentes añoranzas y nostalgias. La distancia en el tiempo y el espacio no han supuesto, en ninguna manera, alejamiento, ni por mi parte ni por la de mis antiguos compañeros de Universidad, que muestran su atención y delicadeza para conmigo, deparando a esta intervención mía en el fecundo Curso que han organizado sobre el reciente Concordato, una solemnidad tan desproporcionada con mi modesta aportación, y que agradezco muy en el alma.

No puedo separar de esta grata presencia el recuerdo de aquellos con quienes compartimos la labor universitaria y que han rendido ya su viaje en manos de Dios.

Que El los tenga en su paz, y a nosotros nos conceda también su infinita indulgencia.

Con grandes lagunas en mis viejos estudios, vengo a participar en este curso universitario confiando en que han de llenarlas de buena voluntad y de comprensión y tolerancia los que tienen la bondad de escucharme.

El Concordato entre la Santa Sede y España, que hace poco más de medio año recibió la solemne ratificación, y al que se han dedicado aquí estudios tan aleccionadores, como todos los textos de esta índole, contiene disposiciones que desde aquel momento vinculan a la Iglesia y al Es-

tado: contiene, además, otras cláusulas programáticas o directivas, que ha de ser desarrolladas en ulteriores medidas dispositivas, de las cuales alguna llega a requerir ulteriores convenciones o acuerdos y que sólo entonces tendrán plena efectividad.

No sólo en este aspecto es tributario nuestro Concordato de lo porvenir; lo tiene en cuenta con frecuencia con sus formulaciones en futuro; la realidad habrá de ofrecerle o escatimarle posibilidades de actuación, en las que los encargados de realizar sus previsiones o simplemente cumplir sus mandatos iremos poniendo también mucho nuestro; pues la norma jurídica no vive sola, la vivimos los hombres.

Los dos textos concordatarios anteriores a éste de 1953 alcanzaron un siglo de vigencia cada uno, sobre poco más o menos. ¿Cuánto le corresponderá vivir al actual? ¿Impondrá responsabilidades tan graves a los que hemos de cumplirle, como algunos comentaristas auguran?

Interrogantes al estilo de éstos pueden formularse en abundancia, expresando esta expectación a la que nos obliga cualquier planear realidades por venir; el hallar una respuesta segura y completa a todos no hay que detenerse en consignar que no es posible. Sí lo es, en cambio, y oportuno y conveniente, buscar hilos conductores para orientarse.

Aunque pueda parecer un tanto paradójico he dirigido mi atención, no hacia ese futuro, que solicita a nuestro Concordato, sino al pasado que le sirvió de antecedente.

Pensando que la Historia pueda seguir siendo *magistra vitae*, a lo menos en el sentido optimista y humano en que lo afirmó Cicerón; en el de que podamos aprovechar las lecciones sazonadas de experiencia, sin estar sometidos a ciegas fuerzas deterministas, he ido repasando los recuerdos de lo que el Concordato de 1851 encontró en su agitado camino y he creído que no sería inútil en estos momentos



esbozar una historia a grandes rasgos de estos cien años que han transcurrido desde aquel marzo que celebró su conclusión y firma.

Aún sin esta justificación creo que no es ajeno a los designios de este Curso universitario intentar una biografía de aquel memorable texto concordatario, que por lo que sé carece de ella y creo que bien la merece.

Hay aún otro motivo, seguramente el primero, para esta evocación; un motivo de gratitud y de justo reconocimiento. El Concordato vigente, este extraordinario texto concordatario de 1953, tiene sus deudas para con el de 1851. Si ha sido posible llegar a la perfección a que éste ha llegado, es porque España había vivido un siglo sustancialmente fecundo en el orden religioso presidido por el Concordato que pactó Pío IX con Isabel II.

## EL CONVENIO

Nos ha quedado una crónica detallada y minuciosa de las negociaciones que precedieron al Concordato. Puso en ella no poco color autobiográfico su autor. Castillo y Ayensa, que primero como negociador oficioso y a última hora ya con carácter oficial, fué conservando y ampliando contactos con la Santa Sede en los años en que estuvieron interrumpidas las relaciones diplomáticas. Fué menester todo el tesón y paciencia de aquel hombre para no desanimarse; lo logrado y mantenido a duras penas unos cuantos meses se le venía abajo en las periódicas algaradas que por aquí acompañaban a los cambios políticos; quemas de conventos, asesinatos de sacerdotes y religiosos, leyes desamortizadoras y la guerra civil, incesantemente reanudada, y en la que la dinastía reinante encontraba enfrente, como lógica reacción contra la política antirreligiosa de los gobiernos liberales, un fuerte bloque de católicos, que veían

en D. Carlos la salvaguardia de la tradición católica española.

Con la política moderada que afianza Narváez a partir de 1844 las posibilidades de un convenio con la Santa Sede empiezan a contar, y parece que queda ya el camino expedito al año siguiente. Se empiezan a preparar proyectos de Ley para liquidar la situación originada por las leyes desamortizadoras, en espera de algunas concesiones por Roma, y hasta llegó a haber un convenio en principio sobre un texto concordatario, al que alguna indiscreción llevó a la publicidad. Las discusiones parlamentarias y estas y otras intemperancias de la prensa no debieron facilitar mucho las negociaciones (1). Los elementos más moderados, y no digamos los carlistas, acogen con reservas los anuncios del próximo arreglo, para el que no parece estuviera aún maduro el momento (2).

En el Pontificado de Pío IX, inaugurado el 1846, las negociaciones, aunque más lentas avanzan con más firmeza; en 1847 llega a España, como Delegado Apostólico, Monseñor Brunelli, que presenta sus credenciales como Nuncio Apostólico en 1849, reanudando solemnemente unas relaciones diplomáticas que llevaban interrumpidas

---

(1) J. CASTILLO Y AYENSA: *Historia crítica de las negociaciones con Roma desde la muerte del rey D. Fernando VII*. Madrid, 1859. A pesar de la fecha de su publicación fué redactada la obra en 1850, no alcanzando, en consecuencia, al resultado de la negociación. Los datos de CASTILLO Y AYENSA se completan con la obra de JERÓNIMO BECKER: *Relaciones diplomáticas entre España y la Santa Sede durante el siglo XIX*. Madrid, 1908; y el resumen, un tanto desordenado de estos estudios y algunos más en POSTÍUS: *El Código canónico aplicado a España*. Madrid, 1926, págs. 284-326.

(2) Son reveladores los artículos de BALMES en el *Pensamiento de la Nación*, reproducidos en la edición *Obras Completas* de la B. A. C., tomo VII, págs. 105-95 y 311-20. En este último se ocupa de un texto de proyecto de Concordato, publicado por la prensa de Londres, al parecer bastante bien informada de la marcha de las negociaciones.

catorce años. Este mismo año aprueban las Cortes una ley en que se autoriza al Gobierno para celebrar un Concordato, del que se diseñan las líneas generales, y ya sin otros retrasos de importancia se llega al fin a la firma en 16 de marzo de 1851.

No dejó de influir en la última fase de las negociaciones la firmeza con que el Gobierno español sorteó la gran crisis europea del 48 y el sentido de orden y consecuencia que iba imprimiendo a su política. Desgraciadamente no se trataba más que una de aquellas calmas pasajeras que se producían alguna vez en la gran borrasca de nuestro siglo XIX. El Concordato tuvo también que sortear estos temporales, sometiéndose a la prueba de dos períodos revolucionarios, en el siglo que le vio nacer, y de otro, no dispar de los decimonónicos, el de la segunda república, al que no sobrevivió.

### CRISIS DE VIGENCIA Y RUPTURA DEL CONCORDATO

Es este el primer aspecto de su historia que conviene examinar, por encontrarse en él la explicación de otros no menos importantes.

Sobrevino la primera crisis del régimen concordatario cuando llevaba de vigencia poco más de tres años, con la Revolución de julio de 1854. El desasosiego constitucional que hace que cada cambio de partidos en el poder plantee la total modificación de la estructura del Estado, se personifica ahora en la alianza Espartero-O'Donell, y en su nefasto bienio, señalado por las violencias habituales, más una nueva Ley desamortizadora, que se aprueba en 1.º de mayo de 1855 y la ruptura de relaciones con la Santa Sede en julio del mismo año. Con todo el Gobierno, a pesar de sus violencias y destemplanzas, tiene interés en demostrar que no ha infringido el Concordato, aun en los irrespe-

tuosos e indelicados alegatos con que contesta a la Alocución consistorial de Pío IX de 26 de julio de 1855.

Al año siguiente O'Donell, libre de Espartero, inicia procedimientos más moderados, que consolida Narváez, de nuevo en el poder. Isabel II en su discurso de la Corona a las Cortes en 1.º de mayo de 1857 afirma que «se ha restablecido en toda su fuerza y vigor, como lo exigían mi real palabra y religiosidad, el Concordato celebrado con la Santa Sede». De hecho Narváez había derogado expresamente todas las disposiciones legales que le infringieron. Y con todo, como se ha de ver más adelante, las últimas leyes desamortizadoras de Espartero dejaron una huella muy sensible en nuestro régimen concordatario; el Convenio de 1860 las tuvo en cuenta, y aún hoy queda algo en vigor y queda además un convenio previsto en el Concordato vigente sobre las últimas incidencias por liquidar; capellanías y otras fundaciones pías.

Más graves han sido las otras dos crisis revolucionarias que le han tocado vivir al Concordato del 51. En la Revolución de 1868 pierde el trono Isabel II y se producen a lo largo de seis años los más vertiginosos cambios políticos: Gobierno provisional, entronización fugaz de la dinastía de Saboya, efímera y anárquica primera República. No hay más constante en estas alternativas que la de la política anticatólica; la consabida ruptura de relaciones con la Santa Sede, ahora con asalto y desvalijamiento de la Nunciatura y violencias de todo género contra cosas y personas, por parte del populacho y aun del mismo Gobierno. La Constitución del 69 echó por tierra los principios concordatarios, y hasta se llegó a planear por dos veces la separación de la Iglesia y el Estado, en proyectos de Ley de 1870, presentado por Montero Ríos, y de 1873 de Moreno Rodríguez (3). Con todo, de vez en cuando se intenta

---

(3) VICENTE LAFUENTE: *Historia eclesiástica de España*. IV. Madrid, 1875, págs. 454-61.

justificar la observancia del Concordato por parte del Estado español; así lo hace en tiempos de Amadeo de Saboya un Real Decreto de 11 de diciembre de 1871, referente a la provisión de la dignidad de Deán. Castelar, en sus escasos meses de presidencia de la República, inició algunas gestiones de aproximación a la Santa Sede; mucho había que rectificar y restaurar, a lo que no alcanzaba ni la buena voluntad de Castelar ni la comezón revolucionaria de las Cortes, con quienes tenía que contar. Al fin sucumbió la República y vino la restauración de la Monarquía con los finales del año 74. Alfonso XII reanudó las relaciones con la Santa Sede muy poco después de empezar su reinado, dándose por supuesto, por una parte y por otra, que el Concordato permanecía en vigor, y esforzándose la Santa Sede en que se volviera a la observancia de lo incumplido o infringido.

Sale, pues, con vida el Concordato de esta segunda prueba, pese a sus infracciones por parte de los Gobiernos revolucionarios, y sin que parezca que ni por parte de la Santa Sede ni de aquí hubiera denuncia del mismo.

La tercera crisis del Concordato fué la de la República de 1931; son hechos recientes en que no es grato detenerse. Las violencias de los primeros momentos y las que se cometieron bajo los Gobiernos que se atribuían a sí mismos la legitimidad republicana durante nuestra guerra de Liberación no honran nuestra Historia. Desde el punto de vista jurídico, ya la declaración programática del primer Gobierno provisional suponía una ruptura no sólo del Concordato, sino de las bases jurídicas y religiosas en que se apoyaba. La Constitución de la República avanzó en este camino y las leyes que la completaron acabaron de consumir y agravar lo que en ella se contenía. El desconocimiento del Concordato por la República y su infracción fueron sistemáticos y fundamentales. No sabemos, en cambio si fué denunciado por parte de la Santa Sede; no se

han hecho públicos los documentos oficiales que es verosímil se cambiaran entre la Santa Sede y la República, sobre todo no habiéndose interrumpido las relaciones diplomáticas hasta iniciarse, en 1936, la guerra de Liberación; no se puede, pues, diseñar el último y accidentado capítulo de la historia del Concordato de 1851. Algo se dejó traslucir de un intento de negociaciones que hubiera podido conducir a uno nuevo, y aun se relacionó con ello el envío de cierto Embajador ante la Santa Sede. El año 1933 procedió el Santo Padre a la provisión de algunas Sedes episcopales, claro está que fuera de las normas concordatarias; sin embargo no se puede juzgar esto, sin más, como indicio de que en Roma se diera como caducado el Concordato, pues en el año 1873, durante la primera República, también se llegó a hacer algo semejante. Tampoco el reconocimiento al Presidente, ocasionalmente, de algún privilegio tradicional de los monarcas españoles, como el de la imposición de la birreta cardenalicia, puede entenderse en sentido de mantenimiento de un *statu quo*, en expectativa de reanudación de la vida concordataria.

Que el Concordato de 1851 se consideraba caducado al firmarse el Convenio de 7 de julio de 1941, referente a provisión de sedes episcopales, no deja lugar a dudas, no sólo por regularse de nuevo materias contenidas en el viejo Concordato, sin siquiera aludirle, sino también por diferirse ciertas actuaciones en él reguladas, hasta hacerlas objeto de un nuevo convenio, o por adoptarse, para otras, soluciones provisionales (arts. 6, 7 y 8) y aún más por limitar el Gobierno sus propósitos de observar el antiguo Concordato tan sólo a algunos de sus artículos.

El Preámbulo del *Motu Proprio* de 7 de abril de 1947, por el que se restableció el Tribunal de la Rota, de la Nunciatura de Madrid, habla con plena claridad de la «lamentable perturbación de la vida pública, que tuvo lugar pocos años ha, y que rompió el Convenio con la Santa Sede».

Ello es evidente; y saber si hubo denuncia por parte de la Santa Sede no es necesario más que para precisar la fecha en que quedó sin vigor, ya definitivamente, el Concordato de 1851.

Cuando se conozcan datos y documentos, que hoy no son accesibles, se podrá precisar si aquel memorable texto concordatario pasó mucho de octogenario (4).

### MODIFICACIONES E INTENTOS DE REFORMA

Sin afectar a la misma vida del Convenio no dejan de causar impactos en él estas y otras circunstancias.

La renovación en el bienio progresista de las leyes desamortizadoras, trajo como consecuencia un notable cambio en el régimen económico que se había convenido en 1851. El Gobierno de Narváez propuso a la Santa Sede un plan para continuar la enajenación del patrimonio eclesiástico, y subvenir a la dotación del Culto y del Clero en forma diferente de la convenida. Ríos Rosas, embajador a la sazón de España ante el Vaticano, llevó las negociaciones con gran habilidad, llegando al resultado del convenio

---

(4) El Excmo. Sr. Ministro de Asuntos Exteriores, D. ALBERTO MARTÍN ARTAJO, que honró esta conferencia asistiendo a ella, tuvo después la bondad de informarme acerca de las comunicaciones diplomáticas que yo suponía pudieran haberse cruzado entre la Santa Sede y los Gobiernos republicanos.

Con su autorización inserto el párrafo de su carta que aquí puede interesar, aprovechando la oportunidad para manifestarle públicamente mi gratitud por su atención en facilitarme esta noticia, que juzgo de interés:

«Recogiendo la alusión que hizo V. E. al asunto en su conferencia del Cursillo sobre el nuevo Concordato, participo a V. E. que, examinada con todo detenimiento la documentación que se guarda en el Archivo General de este Ministerio sobre las vicisitudes del Concordato de 1851 no aparece que en tiempo de la República de 1931 haya habido Canje de Notas ni escrito de ninguna clase con respecto a la ruptura o el término del referido Concordato.»

adicional de 25 de agosto de 1859, publicado como Ley en España el 4 de abril de 1860.

El Concordato había devuelto a la Iglesia los bienes no enajenados hasta la fecha, y con sus productos, los de las Encomiendas de las Ordenes militares, las limosnas de Cruzada y una imposición especial sobre la propiedad rústica, que había de percibir directamente la Iglesia, se obtendrían las dotaciones de culto y clero previstas en el Concordato (5). El Convenio acepta que se siga la enajenación de los bienes, que habían sido devueltos, invirtiéndose el producto de la venta en láminas intransferibles, que rentarían un 3 por 100. Estas rentas se computan para completar la dotación de culto y clero, conservándose el impuesto inmobiliario del artículo 38 del Concordato, aunque previendo que a los ingresos de esta imposición se les sustituya con rentas de Deuda pública, también en láminas intransferibles. Muy pronto se optó por suplir estas cantidades con los ingresos ordinarios del Estado, pasándose la retribución de culto y clero al capítulo del presupuesto estatal denominado Obligaciones eclesiásticas, y dando margen a que al plantear los Gobiernos planes de economías, se pensara siempre en empezarlas por el magro capítulo de la dotación de la Iglesia. El Convenio adicional —con este nombre es conocido— reconoce por otra parte, y muy ampliamente, el Derecho de la Iglesia a poseer y adquirir bienes de todas clases, aunque refiriéndose a adquisiciones futuras. Incluye una formal promesa de tomar las medidas para la más rápida puesta en vigor de lo aun no ejecutado del Concordato.

Como complemento del Convenio Ley, y en la línea de liberar la propiedad inmueble de cargas pías, se pacta otro Convenio en 24 de junio de 1867, sobre capellanías, memorias pías y otras fundaciones análogas, completado por

---

(5) Artículo 38 del Concordato, con referencia a 31, 32, 33, 34 y 35.



una Instrucción, también concordada de 25 del mismo mes. Prepondera en estos textos el aspecto técnico, en relación con la legislación vigente a la sazón sobre propiedad inmobiliaria, y supuestas las concesiones y facultades generosamente otorgadas por la Santa Sede.

Más largas y enojosas han sido las cuestiones suscitadas sobre la situación jurídica de los Institutos religiosos. El artículo 29 del Concordato revela a primera vista una fórmula de compromiso; en él el Gobierno promete tomar disposiciones para que, donde sea necesario, se establezcan casas de religiosos de San Vicente de Paúl, San Felipe Neri y otra Orden de las aprobadas por la Santa Sede. El artículo 30 habla de Congregaciones y Ordenes religiosas femeninas, con un poco más de amplitud. Falta ciertamente un explícito reconocimiento de los Institutos religiosos en toda la extensión en la que los consagra el Derecho canónico.

Las discusiones surgen muy pronto sobre si solamente estas dos Congregaciones masculinas y una tercera Orden religiosa, mas los Colegios de Misiones para Ultramar, también aludidos en el art. 29, son los que pueden existir en España, o disfrutar de una situación jurídica firme. En la práctica las diversas Ordenes religiosas, en los períodos de paz religiosa, van abriendo casas y reorganizando su sistema provincial o regional de gobierno. La Compañía de Jesús es expulsada en más de una ocasión, pero luego vuelta a admitir. Ya en 1867 se trató de buscar una solución a estas dudas y dificultades, hasta proponiendo una modificación en el texto del Concordato. La mayor intensidad de las discusiones se produjo a principios de este siglo, teniendo como causa el intento de los Gobiernos liberales de someter los Institutos religiosos a la ley común de Asociaciones. Repercutían aquí los ecos de la política antirreligiosa de la República francesa, y se dictaron con esta inspiración disposiciones vejatorias en contra del Concordato. La opi-

nión católica reaccionó con energía, hubo abundante intercambio de notas diplomáticas con la Santa Sede, y resultado de ellas fué el acuerdo provisional o *modus vivendi* de 1902 y un Convenio en 1904 por el que se remediaron los mayores inconvenientes que existían (6).

Relacionados con estas negociaciones estuvieron nada menos que proyectos de nuevo Concordato. Era esto aspiración del Gobierno, y por cierto con miras no muy amplias; economías presupuestarias y régimen de Institutos religiosos. Estos deseos de reforma concordataria se ofrecieron como esperanzas próximas a realizarse en los discursos de la Corona en la apertura de las Cortes de los años 1901 y 1902. El Gobierno se adelantó en 1901 a formular un proyecto de Concordato, que se envió al Embajador español ante la Santa Sede por Real Orden de 31 de diciembre de 1901; en él no se hablaba apenas de otra cosa que de reducciones, en vista a lograr economías. No parece que fuera tomado en consideración por la Santa Sede (7). Para esta concreta finalidad de reducir el ya bien estrecho presupuesto de Obligaciones eclesiásticas accedió al fin la Santa Sede a nombrar una junta que estudiara una nueva demarcación de Diócesis; a este efecto se suscribió un convenio en 12 de julio de 1904, que no fué ratificado hasta 1908. La Junta, que tardó bastante en nombrarse y reunirse, parece que actuó con poco entusiasmo sin que propusiera nada concreto, que se sepa (8).

No merece la pena de incluirse entre los proyectos de reforma concordataria el que elaboró Marín de Herrera y presentó a las Constituyentes en 1869, como apéndice al presupuesto de Gracia y Justicia; su radicalismo y las difi-

---

(6) POSTÚS, obra citada, págs. 311 y 318-25.

(7) *Ibid.*, 318 y sigs.

(8) ALCUBILLA: *Diccionario de la Administración española*. IV. Madrid, 1915, págs. 186-7.

cultades diplomáticas con Roma, no le facilitaron el camino para que sobre él se iniciaran negociaciones (9).

Entre las incidencias de lo que pudiéramos llamar historia política del Concordato merecen incluirse las reclamaciones de la Santa Sede contra el art. 11 de la Constitución de 1876, que desvirtuaban lo convenido en el art. 1 del Concordato al establecer el sistema de la tolerancia de cultos no católicos. Las notas cambiadas abrieron paso a una explicación, que finalmente se aceptó por la Iglesia (10).

### EJECUCIÓN DEL CONCORDATO

El Concordato fué ratificado en abril de 1851 y publicado como Ley del Reino en 17 de octubre del mismo año; para información se había insertado en la *Gaceta* de 12 de mayo. Con motivo de esta publicación el Gobierno dictó una circular el día 23 en la que aclaraba que la aparición en el periódico oficial del texto concordatario «no envuelve ni preceptúa la inmediata ejecución de todas y cada una de las disposiciones que abarca, mientras no se promulgue en debida forma y se vayan dictando las instrucciones y reglamentos a que ha de dar lugar la aplicación de aquéllas» (11).

Este principio, que podía tener una justificación respecto a las disposiciones concordatarias que habían de ser ejecutadas por órganos del Estado, se aplicó también en más de una ocasión a materias de la competencia de la Iglesia; el ambiente regalista tardó mucho en clarificarse, y no lo llegó a estar nunca del todo. Pero las exigencias

---

(9) POSTÍFUS: *El Código canónico*, pág. 313.

(10) *Ibid.*, págs. 314-15.

(11) POSTÍFUS, pág. 269. ALCUBILLA no incluyó esta circular en su *Diccionario*.

mismas del Concordato fueron imponiéndose, y de hecho en la aplicación del mismo y en su desarrollo legislativo y reglamentario colaboraron eficazmente la Iglesia y el Estado.

La Santa Sede cumplió sus promesas con la publicación de varias Bulas, como las que elevaron a metropolitana la sede de Valladolid, las de erección de las diócesis de Vitoria y Madrid, las que suprimieron las jurisdicciones exentas y crearon el Priorato de las Ordenes militares en Ciudad Real, e incluso alguna más como la *Regularium*, en alguna manera relacionada con el Concordato.

Por el Estado se publicaron disposiciones de distinto rango legal: Leyes, Reales Decretos u Ordenes, Circulares e Instrucciones. Pero no debemos reparar tan sólo en esta consideración de técnica legislativa. Hay entre estas disposiciones una categoría que las singulariza; la de las que han supuesto un previo acuerdo con la Iglesia: se apoyan en el consentimiento de la Santa Sede, obtenido directamente o por medio de la Nunciatura, lo cual se hace constar en su texto de manera más o menos solemne.

Las que adopta el Estado por sí solo no son un número relativamente grande; las que se dictaron irregularmente, infringiendo el Concordato o interpretándole abusivamente no corresponden a este capítulo de la exposición que se viene haciendo y ya han sido aludidas anteriormente.

Las disposiciones legales tomadas por el Estado de acuerdo con la Santa Sede son abundantes; la mayoría de ellas tienden a desarrollar el sistema de provisión de beneficios, bastantes otras a la resolución de cuestiones derivadas de la enajenación del Patrimonio eclesiástico. Este problema nunca resuelto del todo se abordó con propósitos de encontrar una regulación definitiva por el año 1920, conviniéndose entre la Santa Sede y España la creación de una Comisión para el arreglo de las cuestiones pendientes, sobre todo a consecuencia del Convenio de 1860. Tampoco esta

comisión resolvió el problema, que queda en parte subsistente en el Concordato actual.

Aunque la provisión de las Sedes episcopales no fué materia directa del Concordato del 51, con todo el reconocerse en él los antiguos privilegios de la Corona, se incorporó el sistema a la legalidad vigente; por ello no estará demás recordar el Real Decreto concordado de 28 de noviembre de 1922 que extiende a los coadjutores con derecho a sucesión el privilegio de presentación de los monarcas españoles; el Convenio vigente ha conservado el principio. Es este Real Decreto el último de esta clase que se dictó.

También en relación con la doctrina general del Concordato, aunque no con ningún artículo concreto, merece recordarse el acuerdo a que se llegó para acompasar la regulación del Código civil sobre matrimonio con las Leyes canónicas (12).

En esta regulación legislativa, pero también con la actividad callada de la Iglesia y aun del Estado, se va llevando a la práctica a ritmo diferente en distintos momentos el Concordato. Esta penetración en nuestra vida eclesiástica, y aun en la civil, de los principios que inspiraron aquel texto, es, sin duda, más interesante que su historia política y legislativa. Pero la responsabilidad de las apreciaciones en este terreno es mayor, por no poderse apoyar en estudios realizados. Con todo es forzoso referirse a la realización y observancia de lo concordado y a su influencia en la vida de la Iglesia española en este último siglo, si se quiere dejar, a lo menos, esbozada esta historia que se viene intentando, sin lagunas sustanciales.

Se suele pensar que el contenido del Concordato del 51 es pobre, que casi se limita a un arreglo económico. Tal afirmación es inexacta; es cierto que lo que más preocupaba

---

(12) POSTÚS, págs. 315-16.

en los preliminares de la negociación es si aceptaría la Santa Sede, y en qué condiciones, el hecho consumado de la enajenación arbitraria de una parte considerabilísima de los bienes eclesiásticos (13). Pero aunque gravita esta preocupación sobre todo el texto concordatario, es sintomático el que sólo se tiene en cuenta explícitamente en un artículo, el 42, muy al fin del Concordato. La concesión es amplísima; no se limita al *non sunt inquietandi* de otras ocasiones, sino que reconoce a los compradores de bienes eclesiásticos en forma legal el disfrute seguro y pacífico de la propiedad de dichos bienes. El compensar a la Iglesia de esta propiedad que se le había usurpado es ciertamente asunto de muchos de los artículos concordatarios, y las previsiones económicas no dejan de influir en la nueva ordenación de los cabildos catedralicios, y ciertamente son el motivo de la desaparición de alguna diócesis y de muchas colegiatas. Pero no es ni lo único, ni siquiera lo principal del contenido del Concordato. En el aspecto legislativo prepondera lo referente al régimen de dotación de la Iglesia, que ya se ha indicado es materia de una abundante floración reglamentaria. En cambio, sin tantas repercusiones en la legislación, hay otras previsiones y declaraciones concordatarias que influyen eficazísimamente en la configuración de la vida española; basta recordar alguno de los artículos del Concordato para caer en la cuenta de su capital influencia a lo largo de este último siglo.

Las enunciaciones de los cuatro primeros artículos, que como ya se ha recordado fueron mantenidas en vigor por el Convenio de 1941, son básicas. En textos concordatarios anteriores se daban, sin duda, por supuestos los principios que aquí se formulan; pero después de pasados los grandes movimientos revolucionarios de fines del siglo XVIII

---

(13) El estado de ánimo de los polenistas católicos se revela en los artículos de BALMES citados en nota 2.

y de la mitad del XIX, y muy cercana aún, aunque no llegara a España, la gran crisis europea del 48, era necesario hacer estas declaraciones en el Concordato. Del mismo tipo de declaraciones de principios teológicos o de Derecho público eclesiástico, con la aceptación y acatamiento del Estado, son a más de estos cuatro artículos preliminares, las de los artículos 40, 41 y 43.

El reconocimiento y proclamación de la unidad católica de España, del artículo 1.º, ha seguido inspirando nuestra vida nacional, aun en los momentos en que textos constitucionales u otras leyes estatales han mitigado arbitrariamente el sistema. El hecho de que el artículo 11 de la Constitución de 1876, de tan dilatada vigencia, fuera objeto primero de reclamaciones y luego de negociación, y ulteriores declaraciones de la Santa Sede, es indicio y prueba de que a la Iglesia no le falta esta base jurídica-contractual para sostener la preciada herencia católica de España.

El mismo artículo 1.º del Concordato contiene una fundamental referencia a la Ley divina y a las leyes eclesiásticas, con el acatamiento de ambas, como es natural, por el Estado español, que se repite en los artículos 4, 20, 25, 26, 28, 41 y aun más expresivamente en el 43. Esta formulación sustrae, en principio, y hace que de hecho se vaya liberando poco a poco la Iglesia de la vieja e intolerable presión regalista. Y aunque en el artículo 44 se ratifiquen los privilegios y convenios anteriores, no causa ello disminución de la autonomía de la Ley de la Iglesia y sus legítimas autoridades, antes al contrario, la necesidad de esta ratificación parece que significa la confesión de que tales situaciones de excepción son tan sólo debidas a una concesión, a un privilegio de quien puede conculcarle, o sea de la Sede Romana. Es sobre todo significativo que la alusión del artículo 4. del Concordato a las leyes de la Iglesia se formule insistiendo en la «plena libertad que establecen los sagrados cánones».

Los artículos 2 y 3 contienen garantías del Estado para el ejercicio del derecho de vigilancia que corresponde a la Iglesia sobre la enseñanza, aún la misma del Estado y al auxilio que se compromete el Estado a prestar a los Prelados en el ejercicio de su autoridad. El principio se ha mantenido siempre, aunque su aplicación no haya sido frecuente.

El reconocimiento en el artículo 41 del Derecho de la Iglesia o poseer en plena propiedad bienes temporales, aunque nacido entre dificultades y expoliaciones y sometido después a las limitaciones del Convenio de 1860, ha tenido mayor eficacia que la que podía parecer previsible, y hasta la legislación de la segunda República del 1931 no ha sufrido grandes limitaciones; de hecho el régimen de propiedad de la Iglesia se ha movido dentro de los cauces canónicos, y aun se ha enriquecido con un sistema relativamente amplio de exenciones tributarias.

Otro género de disposiciones concordatarias, las contenidas en los artículos 14, 15, 20, 25, 26 y 28 ponen en vigor o dan nueva vigencia a principios y normas de Derecho de la Iglesia, que había tenido poca observancia o se habían oscurecido con pretendidas excepciones o privilegios. Son muy importantes estos artículos y han influido notablemente los tres primeros en el Derecho capitular, aboliendo, conforme al espíritu de la Iglesia, viejas exenciones de la autoridad episcopal, e imponiendo las normas canónicas para el nombramiento de Vicario capitular *sede vacante*. El artículo 26 reafirma el sistema tridentino de provisión de parroquias, con la modalidad de concurso abierto, y el 28 promete una ayuda estable para acabar de instalar seminarios diocesanos, también conforme a las normas del Concilio de Trento.

Cuando en los tratados usuales de Instituciones canónicas se exponen los antecedentes históricos de estas regulaciones vigentes, no siempre con criterio rigurosamente metódico, da un poco la impresión de que el régimen capitu-



lar o el parroquial venían configurándose en España en la forma actual poco menos que desde los tiempos de Recaredo. De hecho ha sido el Concordato del 51 el que ha establecido con firmeza y estabilidad lo más característico de este régimen, que los Convenios vigentes han tenido el buen acuerdo de conservar intacto.

Hay que confesar, en cambio, que el reconocimiento del Derecho de los religiosos fué escaso y la disposición concordataria, el tan traído y llevado artículo 29, que se ocupó de la materia, resultó confuso, dando lugar, como ya se ha recordado a interminables discusiones y sirviendo a algunos Gobiernos para paliar alguna arbitrariedad. Afortunadamente en este caso los hechos se han impuesto al Derecho, y por este camino se ha ido aplicando en España el nuevo Derecho de religiosos, sin que el Estado haya puesto objeciones.

Se ocupó también el Concordato de reformas de las demarcaciones eclesiásticas existentes. Raro es el Concordato que no lo hace, o resolviendo de plano el problema, o dictando normas para lograrlo en ulteriores negociaciones. En ambos casos se suele entablar una lucha entre el texto concordatario y la historia, hecha geografía; en estas luchas, tras diversos episodios, es a veces difícil discernir a quién ha correspondido la victoria.

Lo proyectado en el Concordato del 51 se ha logrado en lo sustancial; las tres diócesis que se pensaba erigir lo fueron de hecho: la de Vitoria en 1862; la de Ciudad Real, resolviendo al tiempo el problema de las jurisdicciones de las Ordenes militares en 1876 (14); la de Madrid Al-

---

(14) Propiamente las Bulas pontificias y los hechos que las motivaron corresponden a los tiempos de la República. Es interesante el comentario de MENÉNDEZ PELAYO sobre este tema en su *Historia de los Heterodoxos*, edición nacional, VI. Madrid, 1948, pág. 440. Referencias muy escuetas a estas disposiciones pontificias se encuentran en la obra de SOTO DE GAN-GOITI: *La Santa Sede y la Iglesia católica en España*. Madrid, 1942, páginas 254-5.

calá en 1885. La elevación a metropolitana de la diócesis de Valladolid se había hecho en 1857, y con ello se consolidó la nueva distribución de las provincias eclesiásticas del artículo 6.º

Respecto a las diócesis que se proyectaba quedaran agregadas a otras no fué completo el éxito: lo quedaron Albarracín a Teruel, Ceuta a Cádiz y Tudela a Pamplona unas veces, otras a Tarazona. Subsistieron como diócesis o a lo menos administraciones apostólicas Barbastro, Ciudad Rodrigo, Solsona y Tenerife, hoy, como es sabido, diócesis. El traslado a capital de provincia de Calahorra, Orihuela y Segorbe quedó en proyecto.

De nuevos límites y demarcaciones se hicieron bien mínúsculas rectificaciones, como la atribución a Astorga y Lugo de unas cuantas parroquias de Santiago por el Real Decreto de 5 de enero de 1894. Tampoco se llevó a la práctica el principio de la incorporación de los enclaves a las diócesis en que existían, estableciendo en el artículo 10, tal vez por supeditar su realización a una hipotética «nueva circunscripción» que en el artículo 7.º se prometía como de muy rápida implantación.

Se realizó, en cambio, como ya se ha indicado, la supresión de jurisdicciones exentas, la de las órdenes militares, que era de urgente necesidad; la de las colecturías de Expolios, vacantes y anualidades; la del Tribunal de la Gracia del Excusado.

También se llevó a efecto la supresión de numerosas colegiatas.

Y también se fué realizando poco a poco una nueva demarcación parroquial, como imponía el artículo 24.

En este aspecto geográfico demarcacional el Concordato logró éxitos considerables.

En cuanto al sistema de dotación y medios económicos ya se han hecho referencias a las modificaciones que fué sufriendo hasta llegar a la fórmula de la inclusión en los Pre-

supuestos generales del Estado de una partida para estas atenciones, en lo que ciertamente no hay que cargar la responsabilidad o el mérito a nuestro Concordato.

### SUPERVIVENCIA

Con lo anterior acabaría la historia del Concordato de 1851 si no tuvieran las Leyes y los Convenios, como todas las cosas humanas junto con la condición de pereceras también la de no morir nunca del todo. La pervivencia del Concordato, dándole por caducado entre 1931 y 1941 es notable, aun en el aspecto puramente material de su texto, ya que el mismo Convenio de 7 de junio del 41, por el que ya no queda duda de la caducidad, conserva no obstante en vigencia sus cuatro primeros artículos. En el Convenio de 16 de junio de 1946 el Gobierno español «renueva el empeño de observar las disposiciones contenidas en los cuatro primeros artículos del Concordato de 1851». Y aun en el Concordato vigente, en el Protocolo final, y con referencia al artículo II del mismo se renueva la vigencia del artículo 3.º del anterior: «Las Autoridades eclesiásticas gozarán del apoyo del Estado en el desenvolvimiento de su actividad, y al respecto seguirá rigiendo lo establecido en el artículo 3.º del Concordato de 1851».

De la pervivencia de su espíritu en el texto concordatario actual podrían acumularse testimonios con facilidad; aun coincidencias de redacción se observan en una rápida lectura; por ejemplo, del artículo I del actual con el 1.º del anterior, del XXVI con el 2.º, y bastantes más, que cualquiera puede comprobar.

Los que han manifestado, con más o menos sinceridad, temores a que las *concesiones* que hace el Estado a la Iglesia en el actual Concordato lleguen a poner en peligro el ejercicio de la soberanía estatal, no dejarían de encontrar un

tanto exagerada su preocupación si recapacitaran en que las más de estas pretendidas concesiones figuraban ya en el Concordato de 1851, y no como generosidades extraordinarias, sino con el mismo título que en el actual, como exigencias lógicas del reconocimiento de la Iglesia como ella es, y de su régimen jurídico propio, tal como legítimamente, por voluntad de su Divino Fundador, lo posee.

Baste señalar estas modalidades, en las que la persistencia del régimen concordatario del 1851 se pueden presentar, y que sin duda no dejarán de tener en cuenta los comentaristas del nuevo Concordato.

Otro problema es el de la legislación eclesiástica o secular apoyada en el Concordato, o dictada para su aplicación. Como es sabido y reconocido por los internacionalistas, las leyes que cada parte dicta para la ejecución de los Convenios no pierden su vigencia sin más al cesar la de los Tratados a los que se refieren. Esto es claro, por ejemplo, respecto a las bulas de erección de las diócesis, e incluso para el régimen del Priorato de las Ordenes militares, cuya persistencia en Ciudad Real reconoce expresamente el actual Concordato en su artículo VIII.

Las disposiciones abrogadas expresamente por la cláusula del artículo XXXVI del nuevo Concordato tampoco requieren más especial consideración. Pero hay un número considerable de disposiciones del Estado, algunas concordadas, otras dictadas exclusivamente por él, pero dentro de los límites de su competencia, que sin duda conservan vigencia. Se cultiva escasamente en España esa especialidad que conoce la ciencia jurídica, sobre todo la italiana, con el nombre de Derecho eclesiástico, y que estudia la ordenación estatal de materias relacionadas con las canónicas. A especialistas en estas materias correspondería este estudio de gran interés, sobre todo mientras por el Estado no se vayan dictando las normas a que se ha comprometido en el artículo XXXVI. Pueden considerarse vigentes, por

ejemplo, las normas internas de la Administración financiera, para distribuir entre los partícipes las cantidades asignadas en el Presupuesto estatal, para atenciones de culto y clero. Tampoco se puede juzgar derogado el régimen vigente sobre Capellanías y Fundaciones pías, en espera de que se llegue a convenir el nuevo régimen que prevé el artículo XII del actual Concordato. En este u otro convenio podría resolverse sobre otras implicaciones que provienen del Convenio de 1860, sobre todo respecto a la enajenación de bienes, que aun quedan en situación provisional, como los ocupados temporalmente por el Estado para servicios públicos.

Hay, en cambio, materias en las que el Estado conserva en vigor leyes no muy en acuerdo con el Concordato de 1851 y menos aún con el vigente, por ejemplo, las Leyes de Beneficencia. Pero esto ya no es imputable al Concordato de Pío IX e Isabel II, aun cuando se hayan dictado durante su vigencia tales leyes y no se haya opuesto a ellas la Iglesia en forma demasiado radical. No son, pues, estas disposiciones puramente estatales de las que se deban considerar como desarrollos concordatarios. Más bien deberán ser consideradas hoy entre las que por oponerse «en cualquier forma a lo que en él —el Concordato actual— se establece» se entiende que quedan derogadas por él, a lo menos en lo que limitan a la Iglesia la libre disposición de sus bienes, y la libre determinación sobre el régimen de sus instituciones.

Sigue, pues, influyendo en la vida religiosa española el Concordato de 1851 y no deben significar estas consideraciones que venimos haciendo como un epitafio sobre su tumba: su historia no se ha cerrado.

De haberse de hacer tal epitafio podría ser muy sencillo: el Concordato con el que la Iglesia durante cien años ha vivido en España días de sobresalto, pero también pe-

ríodos muy fecundos y gloriosos, ha servido bien a sus fines: ha sido un excelente Concordato y presenta partidas más abundantes y sólidas en su haber que las escasas que puedan cargarse a su debe.

Los que hemos vivido el mayor espacio de nuestras vidas —seguramente el mejor— en esta España cuyas instituciones eclesiásticas él modeló en gran parte, quizá no estemos en condiciones de justipreciar lo que le debemos. Otras generaciones pesarán mejor su influencia decisiva.

Aventurar desde ahora cuál va a ser la enseñanza práctica de esta historia creo que no es cosa factible: las circunstancias podrán ir evocando el recuerdo de lo que pueda resultar aleccionador en cada momento.

Dios quiera deparar a nuestro Concordato tiempos más pacíficos y más fecundos que los que le tocó vivir al Concordato de 1851, y, en consecuencia, hacer poco útil, como precedente, una gran parte de estos recuerdos.

EL PANORAMA MUNDIAL DE LOS CONCORDATOS  
VIGENTES Y LA SIGNIFICACION Y LOS PROBLEMAS  
GENERALES DEL CONCORDATO ESPAÑOL DE 1953

LAUREANO PEREZ MIER  
Auditor del Tribunal de la Rota Española





Al levantarme a hablar por primera vez en este recinto universitario junto a tantos egregios maestros de la Universidad, no necesito decir que lo hago con el ánimo embargado por un sentimiento de viva gratitud y reconocimiento para la Facultad de Derecho por la inmerecida distinción que dispensa a este modesto sacerdote; pero incurriría en arrogancia y pretensión vanas si no añadiera con igual sinceridad que, con la gratitud, experimento también un sentimiento de temor y de responsabilidad que se avivan al recuerdo de los que fueron mis maestros aquí hace ahora veinte años, cuando frecuentaba estas mismas aulas. Por ello, en la imposibilidad de satisfacer cumplidamente vuestras legítimas exigencias, otorgadme que invoque y me acoja a vuestra benevolencia.

«El panorama mundial de los Concordatos vigentes y la significación y los problemas generales del Concordato español de 1953», tal es el tema que los organizadores del presente Curso han señalado a la lección de hoy.

Ante la dificultad de encerrar el tema en toda su extensión dentro de los límites prudentes de una lección, he optado por otorgar preferencia a la presentación del actual panorama concordatario dedicando una atención muy limitada a la segunda parte, entre otras razones, porque ella es objeto especial de un trabajo distinto en curso ya de publicación (1).

---

(1) L. PÉREZ MIER: *El Concordato español de 1953. Significación y caracteres*, en «Revista española de Derecho canónico», t. 9 (1954), páginas 7-41.

En uno de los estudios sobre Derecho concordatario que publicamos poco después de la guerra decíamos que el panorama político-religioso en una gran porción de Europa se presentaba profundamente sombrío y que los momentos de la segunda postguerra ofrecían contrastes muy agudos con la situación que siguió a la guerra europea de hace treinta y cinco años (2).

Los años transcurridos desde entonces permiten ahora un examen más completo de los hechos, y a la distancia de un decenio la perspectiva que comienza a proporcionar el tiempo constituye por sí sola una invitación al análisis y a la reflexión.

Comencemos echando una ojeada rápida, pero objetiva, a la situación concordataria de anteguerra. Dos son los hechos que determinaron en la primera postguerra el fenómeno de una insospechada y creciente expansión de la actividad concordataria en Europa.

El primero de ellos fué la codificación del Derecho canónico iniciada hace exactamente medio siglo y llevada a feliz remate con la promulgación del Código en 1917, coincidiendo la entrada en vigor del nuevo cuerpo legal con la terminación de la guerra europea.

La guerra de 1914-18, no obstante haber englobado en su vórtice a la gran mayoría de las naciones de Europa, produjo al término de la misma contienda —y este es el segundo hecho— un renacimiento general de la esperanza y un movimiento profundo de confianza en todos los pueblos que se apresuraron a organizar la nueva Europa en los tratados de paz y mediante la renovación de sus propios sistemas constitucionales con una confianza casi ilimitada en la eficacia renovadora de aquellas medidas.

Surgieron así, al compás de los tratados de paz en el lí-

---

(2) L. PÉREZ MIER: *Notas sobre Derecho concordatario*, en «Revista española de Derecho canónico», t. 3 (1948), págs. 215-248.

mite oriental de Europa, y desgajándose de la inmensidad del territorio de Rusia, los pequeños Estados de Estonia, Letonia y Lituania, y más al norte, Finlandia; en los territorios desmembrados de la monarquía de los Habsburgo se establecieron los Estados independientes de Checoslavaquia y Yugoslavia, constituyéndose Austria y Hungría en Estados separados; en el centro mismo de Europa, siglo y medio después de su desmembración, contemplamos el renacimiento pujante de la católica Polonia, en tanto que allá en el sureste, sobre el Danubio, tenía lugar la expansión del reino de Rumania, que veía notablemente dilatadas sus fronteras con retazos arrancados a Rusia y al imperio austro-húngaro.

Todos los pueblos, tanto las viejas naciones como los Estados surgidos nuevamente, experimentaban, urgente e imperiosa, la necesidad de dotar de estabilidad a sus instituciones organizando la paz interna de sus pueblos y asegurándose por la sincera adhesión de la población su plena y total incorporación al nuevo orden interior y a las situaciones creadas por los tratados de paz.

He aquí el motivo por el cual Estados no sólo católicos, sino también protestantes y cismáticos, en gran número, se apresuraron a entrar en negociaciones con la Santa Sede para determinar, de acuerdo con Roma, el estatuto legal de la Iglesia católica y de las instituciones eclesiásticas. Así, a la vez que obtenían la aprobación de la Santa Sede para el estatuto de las libertades religiosas reconocidas a la población católica en los respectivos textos constitucionales, trataban de asentar sobre base segura la paz religiosa de los Estados.

En los diecisiete años del Pontificado de Pío XI, de 1922 a 1939, se concertaron, unos en pos de otros, los Concordatos de Letonia (1922), Baviera (1924), Polonia (1925), Lituania (1927), Checoslavaquia (1928), los Pactos de Letrán —Tratado y Concordato— con Italia (1929), el Concordato con Rumania (1929), con Prusia (1929), con Baden (1932),

con el Reich (1933), con Austria (1934) y con Yugoslavia, firmado en 1935, pero que no llegó a ser ratificado, y el Convenio o *Modus* con el Ecuador (1937), omitiendo ciertos convenios de alcance más limitado, cual las convenciones con Francia sobre honores litúrgicos a sus agentes diplomáticos en el Oriente Próximo, y el Convenio con Portugal sobre la prerrogativa honorífica de presentación concedida al Presidente de la República en determinados territorios de las Indias orientales.

Tal fué la situación concordataria en lo que con fe ilusionada y juvenil se llamó entonces la «nueva Europa», que abarca el período encerrado entre los veinte años que corren de 1919 a 1939.

Es cierto que, como resultado también de la guerra europea y coincidiendo con el comienzo de este breve período, tiene lugar allá en el extremo oriental de Europa la desaparición de la monarquía de los Zares para dar paso al establecimiento en la inmensidad de Rusia de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas; pero durante bastantes años la nueva Europa no prestó demasiada atención a la íntima naturaleza del fenómeno soviético, obstinándose en no querer descubrir su verdadera faz y tratando de ocultarse a sí misma el horrendo y mortal peligro que para el mundo entero encierran la estabilización, la expansión y el triunfo del comunismo.

Cuando en 1939 estalló la segunda guerra, que adquiere en seguida dimensiones mundiales, todo el mundo comprende que la nueva Europa ha fenecido y que el cuadro geográfico, moral y político que surgirá a su término tiene que ser completamente distinto del viejo orden desarrollado entre 1919 y 1939. Hay que confesar, sin embargo, que el horror y la crudeza de los acontecimientos han sobrepasado con mucho los augurios más negros y las previsiones más prudentes.

En efecto, cuando después de la anexión pura y simple de Estonia, Letonia y Lituania se contempla sobre el mapa

de Europa cómo la marea del comunismo ha ido sumergiendo, uno en pos de otro, Estados como Polonia, Rumania, Checoslovaquia, Hungría y Yugoslavia, que de Estados soberanos han descendido a la condición de simples satélites de la U. R. S. S. en verdadero vasallaje, sin contar la denominada Alemania Oriental, ni la extraña situación de Austria, que a los nueve años de la terminación de la guerra continúa sin tratado de paz y con las fuerzas de ocupación en su territorio, se comprende que no había exageración ninguna al afirmar que el contraste de la realidad actual con las promesas y las esperanzas que precedieron y acompañaron a la contienda de 1939-1945 no puede ser más estridente.

El mundo paga ahora usurariamente el tremendo error que cometieron ambos bandos beligerantes, al creer los vencedores que su alianza con Rusia, de tan útiles resultados en la guerra, habría de serlo igualmente en la hora de la paz para la reorganización del mundo, y juzgando los vencidos que por la absoluta incompatibilidad del bolchevismo con los Estados democráticos no podrían éstos consentir de ningún modo en la entrega de más de media Europa al comunismo; error tremendamente funesto de unos y otros, pero que no por funesto deja de ser una realidad trágica en la Europa de hoy.

A los Concordatos de anteguerra que dejamos enumerados se han de añadir, en el Pontificado de Pío XII, desde 1939 hasta el momento presente, el Concordato con Portugal en 1940, que constituye el remate feliz en la tarea rectificadora de la separación llevada a cabo por la Revolución Nacional, el Convenio con Colombia en 1942, los diversos Convenios —en número de cuatro— estipulados con España entre 1941 y 1950, un nuevo Convenio con Portugal sobre el Patronato del Oriente, también del año 1950, y, finalmente, el Concordato español de 1953.

Si echamos ahora una mirada sobre el conjunto de los Estados que han estipulado Concordatos entre 1922 y 1939,

nos encontramos con que un grupo de ellos han perdido su soberanía, englobados o sometidos a la U. R. S. S. después de la guerra, al lado de otros que, conservando su personalidad e independencia jurídicas, están todavía sometidos en medida diversa a las fuerzas de ocupación, y, finalmente, hay un tercer grupo integrado por Estados plenamente soberanos e independientes según el propio ordenamiento jurídico.

Forman en el primer grupo no solamente los Estados que han sido incorporados o anexionados a la U. R. S. S., como Letonia y Lituania, sino igualmente los Estados satélites que, si bien conservan una independencia puramente nominal, pero de hecho, realmente no tienen verdadera independencia o soberanía, sino que están sometidos a la U. R. S. S. más aún que si fueran Estados vasallos.

Solamente en estos días, aleccionados por la trágica y repetida letanía de los Estados sojuzgados uno tras otro por el comunismo, solamente en estos días, decimos, parece haberse comprendido bien la verdadera naturaleza de esta sujeción al comunismo y comenzado a obrar en consecuencia, negándose los occidentales a reconocer a la Alemania oriental una soberanía y personalidad propia, proclamada recientemente por la U. R. S. S. para sus propios fines.

«Los Gobiernos de los Estados Unidos, de la Gran Bretaña y de Francia —dice la declaración— no reconocen la soberanía del régimen de la Alemania oriental, que no está basado en elecciones libres, y no piensan tratar con él como si fuese un verdadero Gobierno». Al contrario, los tres países aliados seguirán tratando con el Gobierno soviético «como responsable de la zona soviética de Alemania», pero de ninguna manera con el supuesto Gobierno alemán.

Exactamente la misma, no obstante las apariencias en contrario, es la situación de los flamantes Estados de Polonia, Checoslovaquia, Rumania, Hungría y de los demás Estados comunistas de Europa que carecen de verdadera inde-

pendencia, pues la estructura bolchevique de los Estados suprime el carácter originario o soberano de los varios ordenamientos territoriales, los cuales no son ya entes que existan *en sí y para sí mismos*, es decir, para el bienestar general de la población vinculada establemente a un territorio en una forma organizada de vida, sino que, por el contrario, los Estados comunistas de fin en sí vienen a convertirse en simple medio e instrumento de opresión al servicio de la revolución mundial manejado por el partido comunista.

Según la expresión de Lenin, la dictadura, como concepto científico, significa un poder que no reconoce ningún límite, y al que no puede oponerse ninguna ley o regla de ningún género, el poder que descansa directamente sobre la violencia; de donde resulta que el Estado comunista es solamente el aparato administrativo, militar, policíaco y punitivo al servicio de la dictadura, y el Derecho igualmente constituye un simple aparato técnico del que se sirve el partido dominante para sus fines de violencia. De esta manera, el Estado comunista no es, no puede ser, soberano, puesto que a diferencia de lo que sucede en los regímenes no comunistas donde el Estado se identifica con la sociedad hasta el punto de definirse éste como la organización política de la sociedad; el comunismo, por el contrario, no solamente rechaza la compenetración o identificación de la sociedad política con el Estado, sino que construye y organiza éste como simple instrumento de coacción en manos de la dictadura ejercida por el partido. Pero como el partido comunista es una organización con una disciplina férrea, con unidad absoluta de voluntad y de dirección, y, por tanto, con una cabeza única, síguese con la misma necesidad que la dictadura del partido es la dictadura de uno solo que se ejerce sobre toda la población sin excluir al proletariado, ni siquiera al partido, que vienen a constituir así no el sujeto, sino el objeto de la dictadura.

Frente a semejante separación —característica del comu-

nismo— entre la sociedad como colectividad meramente física de la población, el Estado como simple aparato técnico y la dictadura del proletariado ejercida a través del partido para la realización de la revolución mundial, los demás ordenamientos jurídicos, sin una sola excepción, no conciben siquiera la distinción, y mucho menos la oposición o contraste entre el ordenamiento político, el Estado y la sociedad. En todos ellos la sociedad civil organizada en el Estado responde a una necesidad fundamental de la naturaleza humana, y el Estado, como ordenamiento u organización jurídica, se propone necesariamente el bienestar común o general de los miembros de la sociedad sin opresión de nadie y sin distinción de clases.

En efecto, en una estructura verdaderamente humana y cristiana de la sociedad, el ordenamiento jurídico no puede menos de reconocer a los individuos, a los grupos y a las asociaciones, y lo mismo a los Estados, una esfera de autonomía y de libertad dentro de la cual los derechos y las ventajas se compensan mutuamente con las obligaciones y los gravámenes en un equilibrio razonable de la libertad con la solidaridad. Y decir solidaridad significa tanto como decir pluralidad ordenada de la unidad, o sea que ni la unidad sofoca o ahogue la pluralidad ni la pluralidad deshaga y disuelva la unidad. Alcanzar primero y mantener luego establemente el punto de equilibrio entre la autonomía y la solidaridad significa tanto como potenciar al máximo el valor de los individuos y multiplicar la fuerza y la estabilidad sociales en orden a la prosecución de un ideal en el que se hallen identificados todos los miembros de la sociedad y en el que todos se sientan entrañablemente vinculados a un mismo quehacer colectivo y ordenado.

Cuando decimos que el partido comunista es una organización con una disciplina y con una jefatura únicas, sería error fatal circunscribir la afirmación a la esfera interna de un Estado cualquiera; todo lo contrario, la afirmación se re-



vela aún más exacta en el orden internacional. El comunismo y el partido comunista, donde quiera que estén, constituyen una organización política esencialmente unitaria y revolucionaria, que se proclama a sí misma independiente de cualquiera Estado, independiente del derecho y de toda voluntad que no sea la voluntad de sus jefes en cuanto dirigida siempre al triunfo de la propia ideología.

Pues bien, en la mentalidad y en la estructura conceptual de nuestro tiempo, eso significa ni más ni menos que el partido comunista se proclama a sí mismo organización política única y soberana, dotada de una soberanía absoluta que nada ni nadie puede limitar, puesto que, según él afirma de sí mismo, pretende ser un ente u organización única sin límites territoriales de fronteras y sin diferencias nacionales ni raciales. La dictadura del proletariado constituye una organización de base mundial y de estructura esencialmente unitaria, y, por eso mismo, se revela organización política de carácter esencialmente antiestatal y contraria al Derecho internacional, que se basa sobre la multiplicidad y la igualdad de los Estados soberanos.

Según eso, la incompatibilidad del comunismo con los demás Estados y con la comunidad internacional es una incompatibilidad absoluta, radical y, por así decirlo, ontológica, o incompatibilidad de los sujetos en sí mismos, en cuanto que deriva de sus mismas cualidades esenciales a las que ni uno ni otros pueden renunciar sin renegar de su naturaleza, por lo que el comunismo constituye en todos los órdenes —religioso, moral, social, político, internacional— la negación absoluta y completa de todas las ideas que forman la sustancia de la vida cristiana y es enemigo de todos en cuanto amenaza a todos por igual.

De aquí se desprende una consecuencia particularmente interesante en orden a nuestro tema, a saber: que para el partido comunista, y lo mismo para el Estado comunista, los tratados, tanto generales como particulares, son puros ar-

misticios provisionales, simples expedientes que en tanto tienen valor en cuanto sirven para facilitar ulteriores avances. Los tratados para la ideología comunista solamente valen mientras son útiles, es decir, mientras permanece la situación de hecho que llevó a su conclusión, y cesan tan pronto como están aseguradas las ventajas que de ellos se derivaban o cambia el equilibrio de las fuerzas, y entonces, siempre que sea ventajoso, se los da de mano sin escrúpulo de ningún género (3).

Siguiendo este procedimiento, los partidos comunistas que con el auxilio de las fuerzas soviéticas se apoderaron del poder en los diversos países fueron volchevizando, unos tras otros, los Estados de Rumania, Bulgaria, Polonia, Hungría, Checoslovaquia, Albania y Yugoslavia, con absoluto desprecio de los tratados y los compromisos con los aliados.

Ni que decir que los Gobiernos comunistas allí donde existían Concordatos con la Santa Sede han tenido para ellos un desprecio todavía mayor que para los otros tratados. Tal es el caso de Checoslovaquia, Rumania, Polonia, además de los de Letonia y Lituania, simplemente anexionados a la U. R. S. S.

Comenzando por estos últimos, resulta verdaderamente terrible la situación de la Iglesia y de la población católica en los territorios de Letonia, Estonia y Lituania, así como en los territorios arrebatados a Polonia (4).

LITUANIA tenía en 1940 algo menos de tres millones de

---

(3) S. LENER: *La pretesa impotenza del diritto nell'odierna crisi internazionale*, en «La Civiltà Cattolica», a. 1948, v. II, p. 449-465; *Struttura bolscevica del blocco orientale*, en id., v. III, págs. 143-159; *Dinamica del bolscevismo sul piano mondiale*, en id., págs. 354-372; *Il bolscevismo e l'essenza cristiana degli ordinamenti occidentali*, en id., págs. 588-601.

(4) Cuando no se citan otras fuentes los datos concretos están tomados principalmente de «Ecclesia» y de «La Documentation catholique». Véase esta última: *Deuils et ruines de l'Eglise du silence*, a. 1953, cols. 1.192-1.200.

católicos, el 85 por 100 de la población, con nueve obispos, cerca de mil parroquias, mil quinientos sacerdotes, otros tantos religiosos y religiosas, cuatro Seminarios con 850 alumnos y una Facultad de Teología en la Universidad de Kaunas.

Ultimamente no quedaba más que un Obispo y cien sacerdotes; los cuatro Seminarios han sido clausurados e igualmente los conventos, permaneciendo solamente algunos religiosos dispersos. Las propiedades eclesiásticas han sido confiscadas.

LETONIA, con una población de dos millones aproximadamente, contaba en 1940 unos seiscientos mil católicos, repartidos en dos diócesis, ciento cincuenta parroquias, doscientos sacerdotes, un Seminario y una Facultad Teológica en la Universidad de Riga. Casi todas las iglesias han sido cerradas, quedando solamente algunas decenas de sacerdotes. En Estonia y Letonia las deportaciones en masa de la población han sido particularmente numerosas.

Todavía peor, si cabe, ha sido la suerte de los territorios arrebatados a Polonia, y sobre los que vivía una población de ocho millones y medio de católicos de los ritos latino y ruteno. Había en esos territorios nueve sedes episcopales con cinco mil parroquias y un número mayor de sacerdotes, nueve Seminarios y una Academia Teológica rutena, más de cien Liceos católicos y cuatrocientas casas religiosas que albergaban cuatro mil religiosos profesos de ambos sexos.

Actualmente, en todo el territorio incorporado a la U. R. S. S. no queda un solo obispo católico, y solamente algunos grupos dispersos de católicos con algunos, muy pocos, sacerdotes que han escapado a la deportación y alguna que otra iglesia abierta al culto, principalmente en la diócesis latina de Lwów.

CHECOSLOVAQUIA. Al final de la guerra de 1945 el número de católicos era, aproximadamente, de nueve millones escasos, con un total de catorce sedes episcopales, más de

cuatro mil parroquias, servidas por cinco mil sacerdotes, mil trescientas casas religiosas en las que vivían de cinco a seis mil religiosos profesos de ambos sexos.

La persecución contra la Iglesia comenzó por la expropiación, o mejor dicho, confiscación de la propiedad eclesiástica, que sólo en 1949 se extendía ya a unas sesenta mil hectáreas. Siguió después la expulsión del encargado de negocios de la Santa Sede en Praga, y en mayo de 1950 tuvo lugar la retirada de la legación de Checoslovaquia de Roma.

El Arzobispo de Praga, Monseñor BERAN, fué internado, y siete Obispos más han sido deportados o encarcelados. Las casas religiosas y los Seminarios fueron clausurados, lo mismo que la Facultad de Teología de Olomuc, y en las Facultades teológicas de Praga y de Bratislavia, únicas que quedan abiertas, es obligatoria la enseñanza del marxismo. Los religiosos y religiosas han sido concentrados en algunos conventos bajo la vigilancia de los agentes del Gobierno checo, medida a la que solamente escapan las religiosas empleadas en los hospitales.

El Gobierno comunista de Praga ha tratado por todos los medios de separar al clero y al pueblo del Episcopado mediante la creación de una Acción Católica cismática. Para ello se estableció en noviembre de 1949 una oficina central de Asuntos religiosos con categoría de Ministerio, al mismo tiempo que era votada una ley sobre dotaciones con la que se trataba de colocar los nombramientos eclesiásticos bajo el control del Gobierno comunista exigiendo de los nombrados la prestación de un juramento de fidelidad según una fórmula a la que no se admitían reservas ni aditamentos.

Posteriormente, a los obispos que no habían sido encarcelados se les impuso un aislamiento e incomunicación absolutos, con el propósito de privar al clero y al pueblo de la dirección de sus legítimos pastores para arrastrarlos más fácilmente al cisma. De esta manera la persecución ha dejado

trágicamente aislados y desorientados a los escasos sacerdotes que todavía pueden cumplir su ministerio pastoral, hasta el punto de que en ocasiones no saben si las circulares que reciben proceden de la autoridad legítima o si vienen de un comisario rojo o de un vicario nombrado por el Gobierno comunista. Más del setenta por ciento de las parroquias se encuentran sin pastor y los que aún están al frente de sus feligreses no pueden salir de la parroquia sin un permiso especial de la policía, lo que hace extraordinariamente difícil la comunicación de unos sacerdotes con otros, de manera que ellos ignoran lo que sucede fuera de su localidad, pues suprimida toda la prensa católica, hasta los boletines más insignificantes, la única información que les llega procede de publicaciones falsificadas por el Gobierno (5).

RUMANIA fué, como hemos dicho más arriba, uno de los Estados que salió engrandecido de la guerra de 1914-1918. En una población total de diecinueve millones, el número de católicos era algo menor de tres millones. No obstante tratarse de un Estado de considerable mayoría cismática, en el que doce millones formaban en la Iglesia ortodoxa rumana, fué uno de los primeros en entablar negociaciones con la Santa Sede en orden al Concordato, precisamente a fin de dar plena satisfacción a las minorías católicas, que se había incorporado como consecuencia de la guerra europea. Aunque las conversaciones se iniciaron en 1920, solamente al cabo de siete años, es decir, en 1927, se llegó a la firma del Concordato, que aún tardó otros dos años en ser ratificado. En el período intermedio entre la firma y la ratificación del Concordato se aprobó la ley de cultos de 22 de abril de 1928, que contribuyó grandemente a allanar el camino para la ratificación. Al año siguiente del Concordato, recibió su

---

(5) F. CAVALLI: *Sviluppi della tattica somunista contro la Chiesa cattolica en Cecoslovaquia*, en «La Civiltá Cattolica», a. 1951, v. I, páginas 481-494.

organización definitiva en Rumania la Iglesia católica en sus dos ramas: la romano-católica y la greco-latina, siendo ésta reconocida por la Constitución de 1920 como Iglesia nacional, lo mismo que la Iglesia ortodoxa rumana.

En 1948, después de la segunda guerra, el número de católicos rumanos era aproximadamente de dos millones seiscientos mil, de los cuales un millón doscientos mil pertenecían a la Iglesia romano-católica y se agrupaban en cinco diócesis, en tanto que millón y medio, distribuidos igualmente en cinco diócesis, pertenecían a la Iglesia greco-católica.

La Constitución de la República popular rumana de 17 de abril de 1948 *garantiza* la libertad de conciencia y las libertades religiosas y protege la libertad de las diversas confesiones para organizarse como quieran en cuanto sus ritos y sus prácticas no se opongan a la Constitución.

No estaba aún seca la tinta con que se estamparon tan flamantes declaraciones constitucionales cuando el Gobierno realizó los primeros intentos de arrastrar al cisma a la minoría católica de rito latino, establecida principalmente en los territorios que antes de 1919 pertenecieron a la monarquía austro-húngara.

En octubre de 1948, el Episcopado católico presentó al Gobierno los Estatutos de la Iglesia romano-católica para dar cumplimiento al precepto constitucional que hacía depender de este requisito el reconocimiento de los derechos constitucionales a los diversos cultos; pero el Gobierno comunista negó su aprobación a los Estatutos bajo el pretexto de que no eran democráticos.

Mas fué en 1949 cuando el comunismo entró a fondo por el camino de la persecución en Rumania. La señal de la lucha fué la denuncia del Concordato que se verificó el 19 de julio de 1949 por el Decreto número 151, cuyo artículo único decía escuetamente: «El Concordato concluído entre Rumania y la Santa Sede el 10 de mayo de 1927, lo mismo

que los acuerdos y convenios estipulados para su aplicación, son denunciados en la fecha de la publicación de la presente ley. En esta fecha cesa la aplicación del Concordato y de los acuerdos y estipulaciones ulteriores.

Quedan abrogadas la ley de 12 de junio de 1929 para la ratificación del Concordato, así como las leyes de ratificación de los convenios o acuerdos ulteriores.»

Dos semanas después, el 2 de agosto, fueron suprimidas las escuelas confesionales, con incautación total de sus bienes. La medida afectaba casi a cuatrocientos establecimientos donde recibían educación católica sesenta mil alumnos de ambos sexos. Dos días más tarde, el 4 de agosto, se estableció por Decreto el nuevo régimen de cultos, que venía a derogar la ley de cultos en vigor desde 1928. El nuevo régimen general de cultos disimulaba mal su verdadero designio, que no era otro sino exterminar la Iglesia católica y las sectas protestantes de Rumania en beneficio inmediato de la Iglesia ortodoxa, que si bien se denomina a sí misma «autocéfala y unitaria», pero está plenamente sometida al Gobierno en su organización y funcionamiento. Baste decir que la Asamblea general, el órgano que, con el Santo Sínodo, comparte el gobierno supremo de la Iglesia ortodoxa rumana, se halla constituida en sus dos tercios por laicos, con intervención del Gobierno en la misma. Los Estatutos de la Iglesia ortodoxa presentados por el Santo Sínodo en octubre de 1948 recibieron la aprobación del Gobierno en febrero de 1949, en tanto que éste rechazaba los de la Iglesia católica por no ser democráticos. El decreto general de cultos suprimía tres de las cinco diócesis católicas de rito bizantino, prescribiendo en su artículo 22 que no se admite más que una diócesis para cada setecientos cincuenta mil fieles, y contenía, además, otras disposiciones que anunciaban el paso forzoso de los católicos de rito bizantino a la Iglesia ortodoxa.

El 2 de octubre, Monseñor O'Hara, regente de la Nun-

ciatura Apostólica de Bucarest, dirigió una Nota verbal al Gobierno protestando contra las violencias inferidas a los miembros de la Iglesia católica para forzar su paso a la Iglesia ortodoxa. «Ante la actitud incalificable, dice, del Gobierno rumano, que en repetidas ocasiones ha manifestado y repite todavía hoy querer respetar y hacer respetar en Rumania los derechos de la libertad religiosa, la Nunciatura Apostólica, en nombre de la Santa Sede y en nombre del mundo cristiano entero, protesta con toda la energía que las circunstancias reclaman contra estos procedimientos indignos de un país civilizado».

Al día siguiente, 3 de octubre, se llevó a cabo el simulacro de unión o retorno de las comunidades greco-católicas a la Iglesia ortodoxa, pero como los pueblos católicos oponían una resistencia cada vez mayor contra los atropellos que se intentaban para forzarles al paso a la Iglesia cismática, los días 28 y 29 de octubre fueron detenidos y encarcelados en un convento los seis obispos católicos de rito bizantino (uno por cada diócesis, más un titular).

Por fin, el 1 de diciembre, como remate de una campaña de intimidación desarrollada durante el mes de noviembre, un decreto del Gobierno declaró oficialmente suprimida en Rumania la Iglesia católica de rito bizantino, incautándose el Estado de todos los bienes de las entidades suprimidas, a excepción de los que, pertenecientes a las comunidades parroquiales, pasaban con ellas mismas a la Iglesia ortodoxa rumana.

Las parroquias arrebatadas por la violencia a la Iglesia greco-católica para entregarlas a la Iglesia cismática se acercan a dos mil, con un número de templos y capillas superior a dos mil setecientos.

En 1950 la persecución se dirigió principalmente contra la Iglesia romano-católica, ensayándose allí también, como antes en Checoslovaquia y en Polonia, el intento de constituir una Iglesia cismática bajo un «comité católico de



acción». A mediados de 1950, el único Obispo que no había sido encarcelado dirigió a sus fieles una pastoral condenando enérgicamente los intentos cismáticos del Gobierno, y ésta fué la señal para desatar la persecución abierta contra la Iglesia romano-católica. El Gobierno, con fecha 4 de julio, promulgó por su cuenta los Estatutos de la Iglesia católica. Calcados sobre los que había presentado el Episcopado y que habían sido rechazados por no ser democráticos, los Estatutos llevaban un estrambote añadido por el Gobierno, el artículo 39, que da idea exacta del valor que para la mentalidad comunista tienen el derecho y los principios constitucionales.

He aquí el tenor del artículo 39: «El presente Estatuto entra en vigor inmediatamente después de su aprobación por los órganos competentes de la República popular ruman. Para la aplicación de los artículos 7 —división territorial de la Iglesia—, 8 —Ordenes y Congregaciones religiosas—, 9 —potestad del Arzobispo de Bucarest—, 12 —potestad episcopal—, 13 —nombramiento del Arzobispo de Bucarest y del Obispo de rito latino—, 16 —nombramiento del Vicario capitular en caso vacante—, 18 —nombramiento de canónigos—, 19 —nombramiento de Vicario general—, 20 —divisiones de arciprestazgos y deanatos—, 21 —nombramiento de párrocos—, 25 —reuniones de los sacerdotes para retiros espirituales y conferencias morales—, 26 —reuniones del Episcopado—, 29 —dirección del Obispo sobre el Seminario—, 35 —administración de los bienes eclesiásticos— del presente Estatuto, es necesaria la aprobación del Ministerio de cultos, el cual la dará teniendo en cuenta las disposiciones de la ley sobre organización y sobre el régimen general de cultos religiosos.»

¿Cabe más palmaria prueba de lo que decíamos más arriba, que para el comunismo el derecho —cualquiera que él sea: constitucional o internacional— es un simple aparato técnico, un instrumento de opresión en manos del Go-

bierno? Por eso el artículo 39, como aparato técnico e instrumento de opresión en manos del Gobierno, es perfectamente lógico en la mentalidad comunista.

Coincidiendo con los hechos mencionados, se desarrolló, amañado por el Gobierno, un proceso ruidoso contra un funcionario rumano de la Nunciatura, y en la misma fecha de 4 de julio el Gobierno comunista dirigió al regente de la Nunciatura un comunicado para que en el plazo de tres días abandonara el territorio rumano.

*L'Observatore Romano* de 10-11 de julio de 1950 daba cuenta de la expulsión del representante de la Santa Sede en estos términos: «Por obra del Gobierno ha sido despojado el patrimonio de la Iglesia; arrebatados a los fieles la mayor parte de los templos; cerrados y confiscados casi todos los monasterios y dispersados los religiosos; obligadas a abandonar el país o a dejar el hábito las religiosas; encarcelados diez de los once Obispos y numerosísimos sacerdotes; subvertida la organización de la Iglesia y alterada su disciplina; prohibida la enseñanza religiosa e impedida la misma administración de los sacramentos; y, finalmente, violentada la conciencia de los católicos en lo que tienen de más precioso y más sagrado: la Fe» (6).

Hemos descrito con minuciosidad el caso de Rumania, porque él pone de manifiesto muy bien la mentalidad y los procedimientos del comunismo.

POLONIA.—El Estado polaco, renacido después de la guerra de 1914-1918, con una población aproximada de 32 millones, de los cuales eran católicos el 75 por 100, firmó en 1925 un Concordato con la Santa Sede digno de su gran tradición católica y verdaderamente excelente por muchos conceptos.

---

(6) L. HEBERT: *Le drama de l'Eglise unie de Roumanie*, en «La Documentation catholique», a. 1949, cols. 833-851; a. 1951, col. 431; «La Civiltà Cattolica», a. 1950 v. III, págs. 219-232.

En 1945, al término de la segunda guerra, Polonia fué materialmente transportada hacia el Oeste en relación con su asentamiento territorial de 1919. Como Rusia le había arrebatado en el Este doscientos mil kilómetros cuadrados con ocho millones y medio de habitantes, la Conferencia de Postdam de 1945 le entregó en compensación ciento doce mil kilómetros cuadrados en el Oeste, llevando sus fronteras hasta el Oder y el Neise. La población de Polonia en 1945 se había reducido a veintitrés millones, de los cuales el 95 por 100 eran católicos. La organización eclesiástica en esa fecha constaba de dieciocho diócesis y siete administraciones apostólicas, cuatro en los territorios hasta entonces alemanes, y las otras tres circunscripciones comprendiendo territorios situados parcialmente fuera de Polonia.

El Gobierno filocomunista se apresuró a denunciar el Concordato de 1925 con el pretexto, fútil en extremo, de que lo había violado la Santa Sede haciendo nombramientos episcopales durante el período de ocupación por Alemania. La razón era de todo en todo inexacta, puesto que nadie, medianamente enterado, puede confundir el nombramiento de Administrador apostólico, esencialmente provisional, con el nombramiento de Obispo, único que es por naturaleza estable y definitivo.

Cinco años después, el 14 de abril de 1950, tuvo lugar la firma de un acuerdo entre el Episcopado polaco y el Gobierno de Varsovia. El hecho causó bastante extrañeza; y en un estudio extenso (7) que dedicamos al examen del acuerdo con los problemas que él suscitaba, caracterizamos el acuerdo como simple tregua o armisticio temporal, el cual no impide ni los movimientos de tropas ni la reagrupa-

---

(7) L. PÉREZ MIER: *El acuerdo entre el Episcopado polaco y el Gobierno de Varsovia*, en «Revista española de Derecho canónico», t. 6 (1951), págs. 185-255.

ción y el desplazamiento de fuerzas detrás del frente de lucha.

Después el acuerdo ha venido a demostrar una vez más cómo el comunismo — partido y Gobierno, lo mismo da— no concede ningún valor al derecho, ni siquiera cuando ese derecho ha sido negociado por él mismo en fecha completamente reciente y sin ninguna posibilidad razonable de invocar un cambio fundamental en la situación.

Otro hecho altamente significativo. Al poco tiempo del acuerdo entre el Episcopado y el Gobierno, la Dirección de Asuntos religiosos pasó a depender de la Dirección para los Asuntos confesionales, que se hallaba establecida en la Embajada de la U. R. S. S. en Varsovia. Esto venía a hacer patente, si no lo fuera ya anteriormente, cómo la Embajada de la U. R. S. S., cometiendo una intromisión en la soberanía territorial del Estado polaco, completamente inaudita e inconcebible para cualquiera ordenamiento que no sea el comunista, no solamente tenía atribuciones para proceder de propia iniciativa, sino incluso para servirse normalmente de los órganos del poder ejecutivo polaco en la tarea de aleccionar a las autoridades sobre el mejor modo de conducir las relaciones del Gobierno con la Iglesia católica (8).

No hace todavía un año que el Episcopado polaco, en Carta colectiva dirigida al Presidente de la República, denunciaba el intento del Gobierno de sojuzgar a la Iglesia sometiéndola completamente al Estado.

«Un atentado inesperado, pero esta vez ya formal, contra la libertad de la organización eclesiástica, fué el decreto sobre nombramientos eclesiásticos de 9 de febrero de 1953. La intención de la autoridad que dictó este decreto es crear unas bases jurídicas para una sistemática intromi-

---

(8) *Dopo l'accordo di Varsavia*, en «La Civiltà Cattolica», a. 1951, v. I, página 191.

sión del Estado en el gobierno interior de la Iglesia... Conforme al decreto, los órganos estatales pueden exigir de las autoridades eclesiásticas que destituyan de sus cargos a los sacerdotes, sin expresar ni justificar las causas... Conscientes de nuestra vocación apostólica, hacemos constar, de la manera más firme y solemne, que dicho decreto, como contrario a la Constitución de la República popular y contrario a las leyes divinas y eclesiásticas, no puede ser reconocido por nosotros como legal y obligatorio. Se ha de obedecer a Dios antes que a los hombres.»

Algunos meses después el mundo se ha enterado con dolor de que había sido detenido y encarcelado el Cardenal Wyszynski, Primado de Polonia, «quien, en expresión de Su Santidad el Papa, se había impuesto la tarea de conservar los valores más intangibles de su pueblo, y por eso viene a ser la víctima principal de aquellos que, atacando a la cabeza, esperan dar un golpe decisivo que ponga fin a una tenaz resistencia» (9). Posteriormente no ha vuelto a saberse más de él, y se ha dicho que había sido trasladado a la Lubianka de Moscú.

Si, fuera ya de la órbita del comunismo nos desplazamos hacia el Oeste, al penetrar en Alemania y en Austria no es precisamente que el panorama concordatario se torne de pronto apacible y sonriente, pero experimentaremos la impresión de haber abandonado un paisaje lunar y regresado a un mundo, sin duda incómodo y difícil, pero conocido, y en el que no nos sentimos extraños.

ALEMANIA es un pueblo que proporciona las mayores sorpresas. Después de la derrota y con el suelo patrio totalmente invadido y repartido en zonas de ocupación, en 1946 Alemania, más que un Estado, era una simple expresión geográfica que designaba el territorio sobre el cual acampa-

---

(9) *Polonia lucha por su fe*, Colección «Ecclesia», núm. 19 (Madrid, 1953), págs. 4, 16, 31.

ban, espíandose, las potencias vencedoras. Siete años después ha pasado a ser el pueblo más cortejado de Europa. Cambio tan radical, operado en tan breve período, constituye un prodigio.

El pueblo alemán ha podido ser vencido muchas veces en la historia —¿qué pueblo no lo ha sido?—, pero aun en los momentos más amargos, cuando la derrota parecía rozar las zonas más profundas, se ha librado siempre de estrellarse contra el abatimiento gracias a una paciencia, a una tenacidad y a una laboriosidad ilimitadas y congénitas con él.

El Concordato alemán de 1933, que constituyó una sorpresa por la rapidez de su negociación, suscitó vivo interés en todos los medios por las circunstancias en que se hizo y por su misma perfección. De todos es conocida la violación sistemática del mismo llevada a cabo por los mismos gobernantes que lo habían negociado, así como la enérgica requisitoria que el Papa Pío XI dirigió a los gobernantes del pueblo alemán llamándoles a la fidelidad de los pactos.

No faltaron entonces quienes hubieran deseado que la Santa Sede procediera a la denuncia del Concordato; sin embargo. el Papa no lo denunció, y optó por su conservación en tanto no fuera formalmente anulado por la otra parte. Y no lo hizo por estas dos razones, que un escritor competente declara conocer autorizadamente (10): 1.<sup>a</sup> Porque el texto concordado daba a las protestas y a las reclamaciones de la Jerarquía una base legal que las autoridades alemanas no podían en ningún modo recusar, puesto que se trataba de un pacto firmado por ellos mismos en conformidad con los principios de su propio Derecho constitucional. 2.<sup>a</sup> Porque no siendo inmutables las situaciones de hecho, podrían surgir nuevas circunstancias que modificaran

---

(10) Y. DE LA BRIÈRE: *Concordats postérieurs a la Grand Guerre*, en «Dictionnaire de Droit canonique», t. 3, col. 1.449.

la situación de la Iglesia católica en Alemania, y para ese momento no era dudoso que la vigencia del Concordato de 1933 proporcionaba una base legal mucho más firme en orden a la determinación futura del estatuto jurídico de la Iglesia y de las instituciones eclesiásticas.

Cuando en 1945 sobreviene la derrota militar y con ella la ocupación del territorio, la Jerarquía católica alemana aborda el tema de la situación del Concordato en la primera reunión de Fulda. Claro es que al problema del Concordato alemán se enlazaba también el de los Concordatos particulares, es decir, de Baviera, de Prusia y de Baden. Las autoridades de ocupación de la zona francesa se mostraron en principio inclinadas a sostener el Concordato de Baden, y las autoridades de la zona americana no opusieron tampoco dificultades mayores a la observancia del Concordato alemán, especialmente en orden a declarar libres de ocupación y de usos profanos los templos y los lugares de culto; pero en punto al problema escolar, o sea a las escuelas católicas y a la enseñanza religiosa, estuvieron lejos de seguir una línea de conducta bien definida y respetuosa para los diversos Concordatos alemanes.

Durante la Conferencia de Fulda de 1946, los Obispos recibieron noticias de que las autoridades aliadas no admitirían en adelante la vigencia de los Concordatos, aunque el Episcopado quisiera guiarse en la práctica por ellos, y esto determinó que la Jerarquía tomara la decisión de informar a la Santa Sede sobre el particular.

Dos años después, en el mes de septiembre de 1948, en ocasión de celebrarse en Maguncia el LXXII Congreso Católico de Alemania, el jesuita alemán I. Zeiger, hasta entonces Profesor de la Facultad de Derecho canónico de la Universidad Gregoriana de Roma y a la sazón Visitador apostólico de su país, abordó el tema de las relaciones entre la Iglesia y el Estado en la conferencia de apertura del Congreso, expresándose en estos términos: «Nos faltan sacer-

dotes, juristas y políticos que sean especialistas en estas cuestiones de las fronteras entre la Iglesia y el Estado. Es deseo ardiente de muchos católicos que este LXXII Congreso Católico vea renacer una nueva y gloriosa tradición. No es, no, que deseemos la lucha; al contrario, en una reglamentación jurídica leal de las relaciones entre la Iglesia y el Estado encontramos la garantía de un desarrollo pacífico, tanto más cuanto que vemos cómo comienzan a armarse de nuevo fuerzas que no merecen en lo más mínimo nuestras simpatías, y, finalmente, porque a la vez que la Iglesia, nos preocupa más que nunca la paz interior de nuestro pueblo, tan duramente probado. Es, pues, necesario afrontar el problema desde la base y garantizar, en un trabajo paciente y minucioso, el estatuto jurídico de la vida eclesiástica».

Unos meses después, a comienzos de 1949, iba a tener lugar en Alemania occidental la elaboración de la llamada «Ley fundamental de Bonn», paso decisivo en el camino de la unificación de las tres zonas y primera afirmación de una autonomía que debía conducir gradualmente a la plena soberanía del país.

Cuenta Alemania occidental con cuarenta y ocho millones de habitantes, de los cuales son católicos veintitrés millones, de ellos casi seis millones refugiados del Este; es decir, que el 45 por 100 de la población es católica, y protestante el 50 por 100.

La «Ley fundamental de Bonn» no fué elaborada por una asamblea representativa, sino por un Consejo de notables en número de 65, que fueron escogidos por los diversos partidos políticos en proporción a los puestos de cada partido en los Parlamentos de los Länder o países. Formaban el Consejo de Bonn veintisiete cristiano-demócratas y veintisiete socialistas, con otros once representantes de distintos partidos, que daban esta composición: treinta y cua-



tro representantes que apoyaban a los socialistas y treinta y uno que votaban con los cristiano-demócratas.

La lucha entre ambos bandos quedó concentrada principalmente alrededor del problema escolar y por razón del mismo se extendió también al Concordato.

La Santa Sede tomó posición a favor del Concordato en un comunicado que dirigió al Cardenal Frisings, Arzobispo de Colonia, a mediados de enero de 1949. Decía así el comunicado de la Secretaría de Estado: «La argumentación de M. Hoepker Aschoff no es sostenible. Cuando la conclusión del Concordato con Prusia, él fué uno de los adversarios más encarnizados, particularmente en relación con los artículos sobre las escuelas propuestos en el mismo. El Gobierno nacionalsocialista, no obstante haber manifestado anteriormente su hostilidad contra la Iglesia, consiguió la mayoría en las elecciones para el Reichstag, y, poco después, en virtud de la ley de autorización, obtuvo plenos poderes del Parlamento. El Concordato, pues, fué concluído con un Gobierno cuyo carácter legal no podía ser negado formalmente. Por parte del pueblo alemán no se manifestó ninguna oposición. M. Hoepker Aschoff, que actualmente opone dificultades que no proceden de consideraciones basadas en el Derecho constitucional, sino en su mentalidad bien conocida, no hizo entonces ninguna oposición.

Pretender rehusar actualmente el reconocimiento del Concordato sería una injusticia manifiesta contra los católicos alemanes, así como una grave ofensa a la Santa Sede, que, al estipular el Concordato, pretendían proteger los derechos fundamentales del cristianismo y los derechos de la Iglesia contra los peligros que encierra el nazismo. La Santa Sede, además, ha dado hasta estos últimos tiempos tantas pruebas de la posición continua y seria tomada por ella, así como de su benevolencia para con el pueblo alemán.

La Santa Sede ha observado exactamente el Concordato todo a lo largo de los años pasados hasta este momento;

e incluso en los casos en que las estipulaciones de los Concordatos constituían una carga para la Iglesia, ella se ha atenido rigurosamente a los mismos.

La representación pontificia en Alemania está expresamente autorizada por la comunicación de Roma para manifestar claramente que, en el caso de que el expresado Concordato fuese rechazado, la Santa Sede deberá protestar abiertamente contra una tal violación de las obligaciones pactadas.»

Y un mes después, Su Santidad, en carta dirigida al Episcopado alemán, se expresaba así: «Nos hemos tenido conocimiento con extrañeza de los fútiles argumentos en que se apoyan los representantes de la oposición para restringir los derechos de la población creyente, católica y cristiana, de Alemania que merecían ser considerados ya derechos adquiridos en cuanto resultado de las luchas sostenidas durante decenios por la causa de la educación católica de la juventud, por la garantía de los derechos de los padres y por el reconocimiento de las libertades eclesiásticas y de las escuelas, derechos previstos en el Concordato con el Reich y en los Concordatos con los países» (11).

La «Ley fundamental de Bonn», que fué sancionada por el Consejo de notables el 8 de mayo por 53 votos a favor y 12 en contra, y aprobada luego por los Parlamentos de los países o Länder, con la excepción de Baviera, entró en vigor el 24 de mayo; según prescribe su artículo 146, ella «cesará de tener valor el día que entre en vigor una nueva Constitución que haya sido adoptada por el pueblo alemán, libre en sus decisiones».

La víspera de la promulgación de la «Ley fundamental», el Episcopado hizo pública una Declaración colectiva formulando su juicio sobre la ley, y en ella se expresa así

---

(11) Texto de ambos documentos en «La Documentation catholique», año 1949, cols. 1.383-1.385.

acerca del Concordato: «En el llamado «artículo de los compromisos» se declara que los compromisos del antiguo Reich alemán deben ser observados por los Länder hasta que éstos no concluyan nuevos tratados con las partes interesadas. Sin embargo, como el Concordato debe ser considerado válido —en esto están concordes los pareceres de eminentes juristas—, no puede existir duda alguna sobre el deber de los Länder de respetar sus artículos» (12).

Algunos meses después, el 27 de octubre, la Santa Sede ponía fin a la situación existente hasta entonces en Alemania, donde no había sino el cargo de Visitador apostólico, y acreditaba un representante diplomático ante el Gobierno de Bonn mediante el nombramiento de regente de la Nunciatura en Kronberg.

AUSTRIA.—La situación política de Austria, aun no siendo idéntica a la de Alemania, presenta algunos motivos de semejanza con ella, y quizá sea por el contraste entre la evolución de ambas situaciones como mejor se aprecie lo que dijimos antes de que Alemania resulta hoy el pueblo más cortejado de Europa.

En efecto, todavía en 1949 podía caracterizarse la situación de Austria, en comparación con la de Alemania, como lo hacíamos entonces: «Lo que mejor expresa las diferencias entre Alemania y Austria es, junto a la existencia de un Gobierno único para todo el país en Austria, en tanto que Alemania carece de un Gobierno único, el contraste entre la situación de Berlín y la de Viena» (13). Hoy, al contrario, la situación política de Austria permanece estacionaria sin un progreso notable hacia la libertad y la independencia, puesto que sigue la ocupación del país exac-

---

(12) *Carta Colectiva del Episcopado alemán sobre la Constitución de Bonn*, en «Ecclesia», a. 1949, v. II, págs. 63-65.

(13) L. PÉREZ MIER: *Sistemas de dotación de la Iglesia católica* (Madrid, 1949), pág. 153.

tamente igual que hace cinco años y continúa sin tratado de paz, pero con esta diferencia, que hoy los ocupantes se hallan abismalmente separados entre sí y divididos en dos mundos radicalmente incompatibles.

El Concordato austriaco, que lleva fecha de 5 de junio de 1933, no entró en vigor hasta casi un año después, el 1 de mayo posterior, al día siguiente de promulgarse la «Constitución del Estado corporativo», el 30 de abril de 1934. En el período intermedio, el Gobierno cristiano tuvo que hacer frente al movimiento revolucionario de Viena, desencadenado por los socialistas, y proceder luego a la sustitución de la Constitución federal de 1 de octubre de 1920, de tipo rabiosamente parlamentario, porque se había llegado a un antagonismo y a una situación tal de violencia entre las fuerzas políticas —partido cristiano-social, partido socialista y partido nacionalista—, que se hacía imposible gobernar el país dentro del marco parlamentario, no obstante las importantes reformas efectuadas en 1929 para reforzar la autoridad del Poder ejecutivo.

Cuatro años después, y como si un hado maléfico hubiera unido desde el principio ambos textos, la Constitución del Estado corporativo y el Concordato corrieron la misma suerte al tener lugar el *Anschluss* o incorporación violenta de Austria a Alemania. No es ésta ocasión de detenerse a exponer minuciosamente las vicisitudes del Concordato bajo la dominación nazi; pero sí conviene decir que el Gobierno nazi, con el pretexto de que se trataba de una verdadera anexión, ni reconoció el Concordato austriaco, ni extendió tampoco a Austria las disposiciones del Concordato del Reich, sino que consideró a Austria como territorio alemán sin Concordato.

En consecuencia, las disposiciones matrimoniales austriacas quedaron reemplazadas el 6 de julio de 1938 por la ley matrimonial de Alemania; declaróse abolido el «Fondo de religión», instituto jurídico tradicional para la dotación

de la Iglesia en Austria, a la vez que eran confiscadas todas sus propiedades; fueron igualmente abolidos todos los derechos de patronato público y suprimidas las dotaciones y subvenciones que gravaban sobre ellos, tales como sueldos, fondos de construcción, etc.; las escuelas católicas fueron clausuradas, al mismo tiempo que era gradualmente eliminada la enseñanza religiosa de las escuelas públicas, y, finalmente, fueron embargadas las propiedades de la Iglesia, expropiados los monasterios y suprimidos los conventos.

De esta manera se alteraron radicalmente las relaciones entre la Iglesia y el Estado en Austria por una serie de medidas legales, a la vez que por simples vías de hecho y por actos de violencia, con el propósito definido de quebrantar la posición de la Iglesia católica en Austria, cumpliéndose así una vez más en la historia, como si las experiencias pasadas no hubieran servido de nada, el fenómeno de que la separación del Estado y la Iglesia fuera también aquí acompañada de la persecución.

Cuando en 1945 se produce la liberación de Austria y la ocupación total del territorio por los aliados, al insturarse la «segunda República», no se pensó siquiera en poner de nuevo en vigor la «Constitución del Estado corporativo» de 1934, sino que fué restaurada directamente la Constitución de 1920 tal como existía en 1933, o sea con las reformas introducidas en 1929, y en las elecciones generales que tuvieron lugar en diciembre de 1945 volvieron a enfrentarse con fuerzas sensiblemente equilibradas los dos grandes partidos políticos, el partido popular o cristiano y el partido socialista.

Como a pesar del reconocimiento del Gobierno federal por los aliados, con la ocupación militar de Austria continuaba y continúa todavía hoy la mediatización de su soberanía en proporción que no ha sido nunca bien definida, las interferencias de las autoridades militares de ocupación

en sus respectivas zonas vinieron a enmarañar aún más la confusa situación político-religiosa de Austria.

En 1946 el Cardenal Innitzer, arzobispo de Viena, después de una visita al Vaticano, declaró que el Concordato austriaco continuaba en vigor; pero las dificultades prácticas que presentaba su restablecimiento resultaban de hecho invencibles en la confusa situación de Austria, donde los problemas se encadenaban unos con otros. Así sucede que en el aspecto de las relaciones entre la Iglesia y el Estado las cuestiones del Concordato, del matrimonio, de la enseñanza religiosa y de las escuelas católicas y, finalmente, el problema de la propiedad y de las finanzas de la Iglesia, no solamente son prácticamente inseparables, sino que se complican aún más por la intervención de factores políticos generales que dividen entre sí, separándolos profundamente, a los dos partidos del Gobierno, el cristiano y el socialista. Y en este sentido puede y debe afirmarse que el Concordato constituye el centro del problema.

Como hemos advertido anteriormente, para el partido socialista el Concordato aparece resellado por la Constitución de 1934, que, establecida sobre la supresión legal del socialismo, fué a terminar en el *Anchluss*, y, por eso, el Concordato aparece a sus ojos como perteneciente al régimen político pasado.

Sin embargo, la cuestión legal acerca de la vigencia y de la validez del Concordato no se presenta dudosa, pues tiene un fundamento jurídico muy firme en la política seguida por el Gobierno austriaco desde el principio y aceptada por el Parlamento, según la cual la calificación jurídica que corresponde al período de la dominación alemana en Austria entre los años de 1938-1945 debe definirse como un caso de *ocupación*, y de ningún modo como *anexión* o *incorporación*. Esta actitud ha sido sostenida invariablemente por la «segunda República», incluso contra las autorida-

des militares de ocupación, que no se mostraron siempre consecuentes en su conducta.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, el problema fué magistralmente expuesto y resuelto en favor de la ocupación por el mejor internacionalista austriaco, el doctor Alfredo VERDROSS (14), Profesor de Viena. Claro es que cuando el Parlamento se pronunció en 1945 por la teoría de la ocupación no lo hizo precisamente con miras al Concordato, sino que en el dilema *ocupación o anexión* se encerraba todo un cúmulo de consecuencias internacionales de grandísimo alcance.

En tanto que la ocupación suspende solamente *de facto* y temporalmente, pero no suprime *de jure* la soberanía; la anexión, por el contrario, destruye la independencia y extingue la personalidad y la identidad. Por consiguiente, la anexión de regla general produce la cesación de los tratados por extinción de la personalidad de una de las partes, mientras que la ocupación solamente suspende su aplicación durante un tiempo, es decir, mientras permanece en suspenso el ejercicio de la soberanía.

Según eso, y en conformidad con la posición defendida por el Gobierno austriaco, la ocupación alemana no pudo destruir la identidad de Austria, y la «segunda República» no debe considerarse como un Estado nuevo, sino simplemente como la continuación de la República Federal, surgida en 1918 de la desmembración del Imperio. Y de acuerdo con esta doctrina, el Gobierno austriaco ha hecho honor y declarado su fidelidad a los tratados estipulados por Austria antes de la ocupación el año 1938.

Hasta 1950 nadie en Austria suscitó ninguna objeción contra esta doctrina, pero en esa fecha el Dr. Schärff, Vice-

---

(14) A. VERDROSS: *Die völkerrechtliche Identität von Staaten*, en «Juristische Blätter» (1950), 18 ff.

canciller del Gobierno y Jefe del partido socialista, patrocinó inesperadamente la teoría de la anexión con el propósito preconcebido de rechazar el Concordato. Esta actitud originó una viva controversia tanto doctrinal como política, y aunque el Gobierno como tal no cambió la actitud política seguida hasta entonces, y no se pronunció tampoco en favor del Concordato, en la práctica surgió una situación extraña y no exenta de complicación, que aún perdura; los Ministerios más interesados en el Concordato, como son la Cancillería Federal, el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Educación, que están en manos del partido popular, sostienen la vigencia del Concordato, en tanto que el Ministerio del Interior, desempeñado por un socialista, no admite la validez, y el Ministerio de Justicia, en manos igualmente de un socialista, ha esquivado comprometerse en uno u otro sentido y sigue una actitud oportunista.

La Santa Sede, por su parte, ha hecho saber que ella no puede menos de considerar el Concordato vigente de derecho en principio, y, por tanto, obligatorio para ambas partes, lo mismo que los demás tratados internacionales concertados libremente por Austria.

Hay que admitir, sin embargo, que junto a las expresadas razones políticas, otros obstáculos legales importantes impiden la plena y total aplicación del Concordato en la práctica; opinión ésta que va cobrando de día en día mayor autoridad entre los católicos, por lo que es de creer que la Santa Sede no se oponga a ciertos cambios prácticos siempre que ellos no signifiquen un debilitamiento de la posición de la Iglesia en Austria en orden al cumplimiento de sus fines sobrenaturales.

Destacaremos en este sentido dos hechos recientes de gran valor. Es el primero de ellos que el Congreso Católico celebrado en Viena del 11 al 14 de septiembre de 1952



aprobó, entre sus conclusiones, una que dice literalmente: «Número 5. *El Estado no tiene autoridad sobre las conciencias.* Por tanto, no puede ejercer ninguna presión en las cuestiones que dependen de un juicio personal. Nosotros, los católicos, reclamamos para la Iglesia libertad completa reconocida por la ley; es decir, el reconocimiento claro y sincero de los Concordatos establecidos por Austria; el reconocimiento del derecho de los padres a enviar sus hijos a escuelas de su elección; la supresión del carácter obligatorio del matrimonio civil.»

Y consiste el segundo hecho en que las elecciones generales que se celebraron hace un año, aun manteniendo el equilibrio de fuerzas anterior, fueron acompañadas de un ligero desplazamiento en favor del partido socialista, que dió la siguiente composición del Parlamento: partido popular o cristiano, 74 puestos, contra 77 en la Cámara anterior; socialistas, 73, antes 67; independientes, 14, anteriormente 16, y, finalmente, comunistas, 4, contra 5 en el Parlamento disuelto.

Por esas mismas fechas, un destacado canonista austriaco resume así la situación y la actitud espiritual de la Iglesia en el terreno jurídico político: «El problema de las relaciones entre la Iglesia y el Estado en Austria es un problema de postguerra, en el que, junto a las tendencias políticas interiores, se refleja también la actual tensión internacional. Es indudable que la Iglesia se enfrenta en Austria con un momento verdaderamente decisivo en su larga historia; ella ha entrado en un período nuevo, en el cual el pasado está definitivamente pasado, y esto tiene aplicación también a la vida religiosa. Cierto que habrá todavía lucha por delante: pero la lucha deberá contribuir a allanar el camino para un nuevo acuerdo entre la Iglesia y el Estado, acuerdo que constituiría un éxito para ambas partes si acertara a edificarse sobre el reconocimiento sincero de la

libertad religiosa, de los derechos divinos de la Iglesia y de los límites naturales del poder del Estado (15).

ITALIA.—No debemos pasar sin hacer una mención, aunque sea rapidísima, de los Pactos Lateranenses, que cumplen ahora sus veinticinco años. Y bien podemos afirmar que en tan breve período, además de demostrar espléndidamente su influencia bienhechora en el orden internacional y para Italia mismo, que a la presencia del Romano Pontífice y de las instituciones de la Iglesia católica sobre su suelo debe el haberse visto libre en parte de los horrores que affligieron a otros pueblos, los Pactos Lateranenses —Tratado y Concordato— han superado dos pruebas extraordinariamente difíciles que debía traerlos el tiempo para contrastar la solidez y firmeza de su construcción en la doble experiencia de un cambio de régimen que, aquí como en otros sitios, llegó pisándole los talones a una guerra sin victoria.

Y nuestros ojos contemplaron sin estupor, aunque bien mirado ello tenga los caracteres de un prodigio, que no fué Italia quien sirvió de amparo a la Santa Sede, sino al revés, que hoy, como hace quince siglos, y como tantas otras veces en la historia, fué la Santa Sede, y fué, sobre todo, la persona del Papa, quien salvó a Roma.

Del cambio de régimen los Pactos Lateranenses han salido, por así decirlo, brillantados en virtud de la «constitucionalización» que ellos obtuvieron en el artículo 7.º, aunque si se mira al fondo del problema, cualquier observador atento puede apreciar que en realidad los Pactos confieren y otorgan a la Constitución más de lo que reciben, ya que son ellos los que, por el camino de la constitucionalización, comunican y confieren a aquélla algo de su propia

---

(15) W. M. PLÖCHL: *Church and State in Austria —Facts and Problems—*, en «The Jurist» (Washington), t. 12 (1952), pág. 416; *Reflections on the nature and status of concordats*, en «The Jurist», t. 7 (1947), páginas 43-44.

firmeza y solidez. Mérito indiscutible ypreciado de la fórmula constitucional es asegurar la permanencia del Tratado y del Concordato, preservándoles de una cristalización que pudiera resultar peligrosa, y todo ello felizmente expresado así: «El Estado y la Iglesia católica son, cada uno en su propio orden, independientes y soberanos. Sus relaciones están reguladas por los Pactos Lateranenses.

Cualquiera modificación de los Pactos, aceptada bilateralmente, no requiere el procedimiento de revisión constitucional» (16).

FRANCIA.—Si de Italia pasamos a Francia, encontramos aquí un ejemplo significativo de adaptación de las fórmulas a la realidad social en la evolución que allí ha experimentado el régimen de separación gracias al esfuerzo del Consejo de Estado, que ha sabido crear una jurisprudencia completamente alejada de la mentalidad que animó a los redactores de la ley de separación, y merced, sobre todo, a la inagotable facultad de condescendencia que es capaz de desplegar la Iglesia para proveer al bien de las almas, tendiendo de nuevo los puentes que rompieron hace medio siglo el sectarismo en alianza con la imprevisión.

Uno de los más finos juristas galos, el profesor G. LE BRAS, caracteriza así la actual situación de Francia en punto a las relaciones entre la Iglesia y el Estado: «¿Vive todavía la Iglesia de Francia en 1939 en régimen de separación? Teóricamente, sí. Pero de hecho, una jurisprudencia

---

(16) En la extensa bibliografía producida alrededor de la «constitucionalización de los Pactos Lateranenses» remitimos especialmente a: V. DEL GIUDICE: *La Questione Romana e i rapporti fra Chiesa e Stato fino alla Conciliazione* (Roma, 1947), págs. 283-302; P. A. D'AVACK: *I rapporti fra Stato e Chiesa nella Costituzione repubblicana italiana*, en «Il Diritto ecclesiastico», a. 1949, págs. 3-22; S. LENER: *L'Interpretazione dottrinale dell'articolo 7 della Costituzione*, en «La Civiltà Cattolica», a. 1950, v. III, páginas 357-368; *Contributi all'interpretazione dottrinale dell'articolo 7 della Costituzione*, en íd. págs. 604-614; *I patti Lateranen si nel sistema dei nuovi principi costituzionali*, en íd., v. IV, págs. 444-458.

y una práctica ya consuetudinarias, las relaciones diplomáticas y acuerdos solemnes o tácitos han sentado los rudimentos de un Concordato tácito entre ambas potestades. Un Concordato que se hace día a día, que la vida cotidiana va modelando poco a poco, y el cual es de esperar que se extienda pronto al régimen de la adquisición de bienes, al sostenimiento de los edificios y a las comunidades religiosas. La gran lección de los últimos años es que la ley no puede deshacer las condiciones creadas por los siglos y que espontáneamente o con el auxilio de la jurisprudencia la tradición reanuda sus antiguas costumbres» (17).

Y según escribía Y. DE LA BRIÈRE, aunque el Concordato entre la Santa Sede y Francia estaría ya casi a punto en 1940, su formalización se habría aplazado para después de la terminación de la guerra (18).

PORTUGAL, ECUADOR y COLOMBIA.—Mas si no el Concordato con Francia, el año 1940 sí presencié la firma y la ratificación del Concordato con Portugal, que venía a poner fin no tanto a la separación constitucional entre el Estado y la Iglesia que perdura en la Constitución política de 1933, cuanto al régimen y a la ley de separación instaurados en 1911, y que estaban calcados sobre la ley francesa, e informados, como ella, de espíritu sectario.

Según observamos oportunamente, el Concordato portugués de 7 de mayo de 1940, al que acompaña un acuerdo misional, y que fué el primero estipulado en el Pontificado de Pío XII, aunque el Papa actual haya negociado y firmado como Nuncio o como Secretario de Estado los cinco Concordatos alemanes —de Baviera, Prusia, Baden, el Reich y Austria—; el Concordato portugués, decimos, constituye una obra maestra en punto a extraer un ordena-

---

(17) G. LE BRAS: *Trente ans de séparation*, en «Chiesa e Stato» (Milano, 1939), v. II, págs. 460-461.

(18) Y. DE LA BRIÈRE: *Concordats postérieurs a la Grand Guerre*, en «Dictionnaire de Droit canonique», t. 3, col. 1.449.

miento jurídico en conjunto excelente de unas realidades jurídicas y sociales que en ciertos aspectos son bastante imperfectas (19).

Recientemente, en 1952, la Santa Sede y el Gobierno portugués llegaron a un acuerdo sobre los días festivos en Portugal, uno de los puntos no incluidos en el Concordato de 1940 (20).

Si a la enumeración que precede añadimos el Convenio o *Modus vivendi* con El Ecuador, de fecha 24 de julio de 1937 y el Convenio de 22 de abril de 1942 con Colombia, tendremos el panorama completo de los Concordatos vigentes hasta llegar a los diversos Convenios estipulados con España, y que culminan en el Concordato de 27 de agosto de 1953.

El *Modus vivendi* con Ecuador es bastante amplio en su contenido, que abarca los puntos siguientes: libertad de la Iglesia en el ejercicio de su potestad; libertad de enseñanza e independencia de los Seminarios; plena libertad en la predicación y enseñanza religiosa y moral; abstención política del clero; indemnización por los bienes nacionalizados a los religiosos; fomento y ayuda del Gobierno a las Misiones; reconocimiento de personalidad jurídica a las insti-

---

(19) L. PÉREZ MIER: *La Iglesia católica y el nuevo Estado portugués*, en «Ecclesia», a. 1942, v. II, págs. 1.031-1.032.

(20) La nota oficiosa del Episcopado de Portugal dando cuenta del acuerdo dice que la Santa Sede en el deseo de contribuir a la tranquilidad de las conciencias y de hacer posible la cesación del escándalo que debía causar el trabajo en los días festivos, se ha dignado reducir a la categoría de *dispensadas* algunas fiestas de precepto, a saber: la Epifanía del Señor (6 de enero), San José (19 de marzo), la Ascensión del Señor (fiesta movable) y San Pedro y San Pablo (29 de junio). No ha sido, continúa la nota, sino con sacrificio, y grande, como la Santa Sede ha reducido a la categoría de dispensados estos cuatro días que para los católicos del resto del mundo continúan siendo de precepto. Véase *Acordo entre Portugal e a Santa Sé sobre Dias Santos e feriados nacionais*, por J. MARÍA LOURENCO, en «Revista española de Derecho canónico», t. 8 (1953), páginas 127-134

tuciones eclesiásticas; relaciones diplomáticas normales; fórmula de notificación previa para los nombramientos episcopales; normas sobre el patrimonio artístico de la Iglesia, y reglas de interpretación del Convenio.

Algo parecido se ha de decir del Convenio con Colombia, donde continúa en vigor el Concordato de 1887. Trata el Convenio de 1942 de los nombramientos episcopales y adopta la fórmula de la notificación previa, de las circunscripciones diocesanas, de la celebración del matrimonio, etcétera. La ley reconoce efectos civiles al matrimonio canónico; admite, asimismo, con carácter exclusivo, la jurisdicción eclesiástica en las causas matrimoniales de nulidad, en la dispensa del matrimonio rato y no consumado y en el procedimiento del Privilegio Paulino; en cambio, la Santa Sede consiente que las causas de separación personal sean juzgadas por los tribunales civiles. El Convenio transfiere a las autoridades civiles la administración temporal de los cementerios, dejando a salvo la jurisdicción espiritual de la Iglesia, y dispone que los eclesiásticos prestarán su colaboración a los oficiales del Registro civil en orden a las inscripciones de nacimientos, de matrimonios y de defunciones. Finalmente, el Estado se compromete a subvencionar con una cantidad anual a los Seminarios Mayores para la formación del clero (21).

EL CONCORDATO ESPAÑOL DE 1953.—El Concordato entre la Santa Sede y España, ultimado en 1953, tiene su preparación en una serie de Convenios o acuerdos parciales que se fueron negociando a medida que lo reclamaban las particulares necesidades. Tales son el Convenio de 7 de junio de 1941, que si bien se refería principalmente al nombramiento de Obispos, incluía, además, otros compromisos

---

(21) J. I. LARREA: *La Iglesia y el Estado en el Ecuador* (Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1954). Sobre el Convenio de Colombia: *L'Attività della Santa Sede dal 15 dicembre 1941 al 15 dicembre 1942* (Non ufficiale-Tipografia Poliglotta Vaticana, 1943), págs. 81-82.

importantes del Gobierno en orden a la negociación de un nuevo Concordato cuyas bases dogmáticas quedaban ya prefijadas por el compromiso de observar las disposiciones de los cuatro primeros artículos del Concordato de 1851, y de no legislar sobre materias mixtas sin previo acuerdo con la Santa Sede. Cinco años después, el 16 de julio de 1946, se firmaba el Convenio sobre provisión de beneficios no consistoriales (22); el 8 de diciembre del mismo año se hacía otro tanto con el Convenio sobre Seminarios y Universidades de estudios eclesiásticos (23); en el año 1947 tenía lugar el restablecimiento del Tribunal de la Rota de la Nunciatura, que si bien no se concretó en un documento bilateral, sino que tuvo lugar por el *Motu proprio* «Apostolico Hispaniarum Nuntio», pero en el fondo se trataba de un verdadero convenio entre ambas potestades, puesto que el Gobierno se comprometía en forma oficial y explícita a «reconocer para todos los efectos civiles la competencia y jurisdicción del Tribunal de la Rota de la Nunciatura Apostólica como la de los demás Tribunales españoles de su rango; y a promulgar las oportunas disposiciones legales para garantizar la validez de las sentencias y demás actos judiciales que de él emanen y para incorporar al ordenamiento jurídico español el *Motu proprio* «Apostolico Hispaniarum Nuntio», lo que se efectuó con fecha 1 de mayo, al día siguiente del canje de las correspondientes notas diplomáticas. Tan señalado privilegio obtiene plena confirmación en el Concordato incorporado como ha sido al artículo 25 del mismo. Finalmente, el 5 de agosto de 1950 quedaba formalizado un nuevo Convenio sobre la Jurisdicción Castrense y

---

(22) L. PÉREZ MIER: *El Convenio español para la provisión de beneficios no consistoriales*, en «Revista española de Derecho canónico», t. 1 (1946), págs. 729-775.

(23) L. PÉREZ MIER: *El Convenio español sobre Seminarios y Universidades de estudios eclesiásticos*, en la misma Revista, t. 2 (1947), páginas 87-152.

la asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas (24). Tres años después, el 27 de agosto de 1953, tenía lugar en el Vaticano la firma solemne del Concordato entre la Santa Sede y España.

Consta el Concordato de 36 artículos y un protocolo final, incorporándose al mismo los varios Convenios parciales de que hemos hecho mención. Una simple ojeada al esquema de materias que abarca el Concordato es suficiente para darse cuenta de su amplitud. He aquí, simplemente abocetado, el cuadro de las materias que lo integran:

I. *Confesionalidad del Estado español*: Reafirmación de la Unidad católica con tolerancia privada de cultos (artículo 1.º y protocolo final).

II. A) *Soberanía espiritual de la Iglesia*: 1) Reconocimiento expreso de la Iglesia como sociedad jurídicamente perfecta; 2) Libertad e independencia de la jurisdicción espiritual; 3) Libertad de comunicación entre la Jerarquía y los fieles y protección legal del ministerio eclesiástico (artículo 2.º y protocolo final). B) *Personalidad internacional de la Santa Sede*: Su reconocimiento, así como el de la Ciudad del Vaticano; relaciones diplomáticas normales (artículo 3.º).

III. *Estatuto jurídico de la profesión y práctica del culto*: 1) Reconocimiento de los días festivos (art. 5.º); 2) Lugares sagrados: inviolabilidad e inmunidad de los templos (artículo 22); 3) Asistencia religiosa en los establecimientos públicos y privados (art. 33); 4) Asistencia religiosa a las Fuerzas armadas y organización de la jurisdicción especial castrense (art. 32, protocolo final y Convenio de 5 de agosto de 1950).

IV. *Estatuto especial del clero*: 1) El fuero especial: a) De los Prelados; b) En las causas contenciosas y crimina-

---

(24) L. PÉREZ MIER: *El servicio militar del clero y el Convenio de 5 de agosto de 1950*, en la misma Revista, t. 6 (1951), págs. 1.063-1094.



les de los clérigos inferiores (art. 16); 2) Exención del servicio militar (art. 15 y Convenio de 5 de agosto de 1950); 3) Exención de cargos cívicos (art. 14); 4) Protección jurídica especial del uso del hábito eclesiástico (art. 17).

V. A) *Organización territorial eclesiástica*: 1) Circunscripciones diocesanas (art. 9); 2) Límites y arreglos parroquiales (art. 11).

B) *Organización personal de la Jerarquía eclesiástica*: 1) Privilegio de presentación en los nombramientos episcopales (art. 7, Convenio de 7 de junio de 1941 y Convenio de 5 de agosto de 1950 para el Vicario General Castrense); 2) Nombramientos para beneficios no consistoriales (art. 10 y Convenio de 16 de julio de 1946).

VI. *Prerrogativas eclesiásticas y honores litúrgicos*: 1) Presentación del Jefe del Estado (arts. 7.º y 10); 2) Notificación previa de los nombramientos de párrocos (Convenio de 16 de julio de 1946); 3) Preces por la Nación y por el Jefe del Estado (art. 6.º); 4) Dignidades y honores litúrgicos (art. 13); 5) Dos Auditores españoles en la Sagrada Rota Romana (art. 25).

VII. *Régimen jurídico-económico de la Iglesia*: 1) Capacidad jurídico-patrimonial (art. 4.º); 2) Exenciones tributarias (art. 20); 3) Dotación del culto y clero (arts. 18 y 19); 4) Tesoro artístico de la Iglesia (art. 21).

VIII. *Autonomía de la Iglesia*:

A) *En los Seminarios*.—Seminarios y Universidades de estudios eclesiásticos (art. 30 y Convenio de 8 de diciembre de 1946).

B) *De las Ordenes, Congregaciones e Institutos religiosos*.—Su estatuto jurídico (arts. 4.º, 20, 26-32).

C) *De la Acción Católica*.—Libertad y dependencia de la Jerarquía (art. 34).

IX. *Enseñanza y educación*. A) *Enseñanza religiosa y moral*: 1) En todos los centros y grados (art. 27); 2) Aprobación de los programas y libros de Religión (art. 27); 3)

Nombramiento de los profesores de Religión (art. 27); 4) Vigilancia de la Iglesia sobre la enseñanza en general (artículo 26); 5) Difusión de la verdad religiosa y moral en los servicios de formación de la opinión pública (art. 29). B) *Derecho docente de la Iglesia*: 1) Derecho de fundar escuelas de cualquier orden y grado y determinación de sus efectos (art. 31); 2) Cursos de estudios eclesiásticos en las Universidades del Estado; estudios de seculares en las Universidades eclesiásticas (art. 28); 3) Reconocimiento, a efectos civiles, de los grados en Ciencias eclesiásticas (artículo 30).

X. *Matrimonio*: 1) Reconocimiento del matrimonio canónico obligatorio para los católicos (art. 23 y protocolo final); 2) Matrimonio civil para los no bautizados (protocolo final); 3) Competencia exclusiva de la jurisdicción eclesiástica en las causas de nulidad y en las de separación (artículo 24); 4) Restablecimiento del Tribunal de la Rota de la Nunciatura (art. 25 y *Motu proprio Apostolico Hispanarum Nuntio*, de 7 de abril de 1947); 5) Anotación e inscripción del matrimonio canónico en el Registro civil (protocolo final).

XI. *Disposiciones finales y cuestiones pendientes según el Concordato*: A) Disposiciones finales: 1) Interpretación (art. 35); 2) Vigencia y disposiciones complementarias (art. 36); B) Cuestiones pendientes de solución: 1) Coincidencia, en lo posible, de las circunscripciones diocesanas con los límites provinciales (art. 9); 2) Régimen de Capellanías y Fundaciones pías (art. 12); 3) Creación de un adecuado patrimonio eclesiástico que asegure una congrua dotación del culto y clero (art. 19).

Como se echa de ver de la sencilla enumeración que precede, el Concordato español viene a realizar, en un espíritu de plena confianza y armonía, una compenetración de los ordenamientos canónico y civil bastante más amplia y extensa que la llevada a efecto en otros concordatos.

Hácese necesario en este punto desvanecer un equívoco gravemente pernicioso en el que se incurre con frecuencia, y que consiste en trasponer libremente las afirmaciones y conclusiones del orden político al orden jurídico, confundiendo respectivamente los conceptos de unión y de separación en sentido político y jurídico.

El problema de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, entre el ordenamiento religioso y el orden temporal, tiene que ser considerado en dos planos distintos, a saber, en el plano político y en el orden estrictamente jurídico.

Se dice que existe régimen de separación política entre la Iglesia y el Estado cuando éste, como organización jurídica de la sociedad, se proclama indiferente y agnóstico en materia de religión, manteniéndose neutral frente a las diversas creencias o confesiones religiosas que son consideradas como algo propio y exclusivo de los ciudadanos, y de ninguna manera como cosa de la sociedad misma, la cual circunscribe y limita sus fines a la satisfacción de las necesidades e intereses públicos de orden exclusivamente temporal o laico. En este sentido, a la separación o neutralidad religiosa del Estado se contraponen la confesionalidad que tiene lugar cuando el Estado, como organización jurídica de la colectividad social, exterioriza su adhesión a una religión o creencia determinada, la cual es profesada como la religión verdadera y, consiguientemente a tal juicio de valor, como plenamente merecedora y acreedora de aquella adhesión, ora con carácter absolutamente exclusivo o bien con tolerancia de otros cultos.

Queda, por tanto, claramente señalado que la contraposición entre confesionalidad y separación hace siempre referencia a una clasificación basada en criterios estrictamente ideológicos o políticos, es decir, de finalidad general.

Otro enteramente distinto es el concepto de unión y de separación en sentido jurídico.

Se dice que hay unión entre la Iglesia y el Estado en

sentido jurídico cuando existe una superposición de las respectivas estructuras sociales y una compenetración tal de la organización religiosa con la organización política y viceversa, que se desemboca en la confusión e identificación parcial de ambas estructuras con el consiguiente predominio de una y subordinación de otra.

Tal fué la sociedad medieval, que se presentaba como un todo en sí, un *unum per se*, compuesto de dos elementos: lo espiritual y lo temporal. No existían allí la Iglesia y el Estado como entidades distintas y separadas, no; el Estado no tenía existencia fuera de la Iglesia, sino que tenía que construirse dentro de la Iglesia y según la Iglesia. Así como en el Antiguo Testamento el pueblo de Dios lograba su existencia política bajo la forma de un reino, que teóricamente al menos, estaba dirigido por los representantes de Dios, así también en la sociedad medieval las cosas del César, aun siendo distintas de las cosas de Dios, pero no tenían entonces aquella autonomía e independencia que habrían de alcanzar después; al contrario, venían consideradas en una relación tal de dependencia de las cosas espirituales que quedaban reducidas al cumplimiento de una función instrumental o ministerial respecto del orden religioso, por lo que el fin temporal venía a constituir un simple medio respecto del fin espiritual de la Iglesia. Exactamente la misma pretensión, sólo que al revés, o sea con inversión de los términos, abrigó después el absolutismo real pretendiendo la subordinación de la organización eclesiástica al poder político soberano. El elemento común de entrambos momentos consiste en la reunión en unos mismos órganos de funciones civiles y eclesiásticas; y en virtud de la confusión de las organizaciones política y religiosa y de la compenetración de los ordenamientos canónico y civil, respectivamente, uno de los dos desarrolla y ejerce su potestad en la esfera del otro determinando la subordinación de aquél, de manera que la voluntad de uno de ellos, exteriorizada por sus pro-

pios órganos, produce directamente y sin más efectos jurídicos en el ámbito propio del otro y obtiene por sí misma eficacia obligatoria para los súbditos y los órganos del ordenamiento subordinado. La diferencia entre ambas realizaciones de esa unión en el tiempo consiste en que mientras la Edad Media practicó el reconocimiento de la preeminencia moral y jurídica del Papa como cabeza de la Iglesia, el absolutismo, por el contrario, pretendió atribuir al soberano dentro del reino una serie de prerrogativas y de poderes en materias eclesiásticas.

Posteriormente y como reacción legítima contra la sofocante unión o sujeción de la Iglesia al Estado practicada por el absolutismo real surge la separación como objetivo político del Estado, tendencia ésta que, inficionada desde el principio de falsas ideologías, no supo o no quiso quedarse en el justo medio, es decir, en una distinción de ambas organizaciones suficiente para salvaguardar la libertad e independencia mutua de sus órganos, pero que no pretendiera acabar con la existencia de relaciones jurídicas entre ellas, como si fuera realmente posible su mutuo desconocimiento, o como si por el hecho de negar el problema éste dejara de existir o quedara ya resuelto.

Mas no se puede negar que, si bien al precio de excesos y errores que no hubieran sido necesarios, pero al fin el orden civil o temporal en virtud de un proceso de diferenciación enteramente normal en sí mismo llegó, respecto del orden espiritual, a un grado de autonomía ciertamente incompatible con la instrumentalidad al modo medieval, pero que no excluye el reconocimiento de la primacía del orden religioso y consiguientemente del ordenamiento espiritual en que aquél se expresa y realiza (25).

Según eso, el elemento esencial de la separación, en su

---

(25) A. MEUNIER: *La tolérance*, en «Revue ecclésiastique de Liege», año 35 (1948), págs. 281-294.

acepción exclusivamente jurídica, consiste en la distinción y en la recíproca autonomía de ambas organizaciones, de la eclesiástica y la civil.

Puesto que las relaciones entre la Iglesia y el Estado, escribe A. CHECCHINI, desde el punto de vista jurídico se concretan en las relaciones de carácter externo o formal entre la organización religiosa y la organización política, entre el ordenamiento canónico y el ordenamiento civil, así como el término *unión* en sentido jurídico no puede menos de significar superposición de una organización en la otra, compenetración de un ordenamiento en el otro, así también el término *separación* en sentido exclusivamente jurídico no tiene otro significado que el de distinción de ambas organizaciones y el de la autonomía recíproca de sus ordenamientos.

La separación, por tanto, de dos ordenamientos distintos y autónomos entre sí excluye las interferencias del uno sobre el otro y significa que cada uno de ellos se traza a sí mismo y se propone él mismo sus propios fines con plena libertad e independencia del otro. En particular la separación de dos ordenamientos excluye que los órganos del uno se conviertan en órganos del otro y que la voluntad de uno pueda producir por sí misma directa e inmediatamente efectos jurídicos en la esfera del otro sin el concurso o contra la voluntad de éste.

Ahora bien, si analizamos la relación que existe respectivamente entre la unión y la separación en sentido político y en sentido jurídico, tenemos que la unión en sentido jurídico presupone necesariamente la unión en sentido político, o sea la confesionalidad del Estado (caso de la sociedad medieval y del absolutismo real); por el contrario, la separación en sentido jurídico no presupone ni mucho menos la separación política (neutralidad o laicismo del Estado), sino que la separación jurídica se realiza igualmente o mejor en

régimen de unión política, o sea en el Estado confesional y católico.

Y esto es así porque con la distinción y la autonomía de los ordenamientos jurídicos que excluye las interferencias de un ordenamiento sobre el otro, es como se hace posible y como mejor se realiza su conexión; de manera que lejos de implicar ausencia de relaciones y de conexión, la separación de dos ordenamientos connota necesariamente esas relaciones, pero con esta particularidad, que las connota desde fuera, o sea como obra de derecho externo (26).

Sentado lo que precede, es claro que el Concordato español de 1953, al proclamar la confesionalidad del Estado en el art. 1.º, renovando la unidad católica en los mismos términos que lo hacía el Concordato de 1851, conserva el régimen de unión política entre la Iglesia y el Estado, tradicional desde la monarquía visigoda hasta nuestros días. Pero si, como hemos dicho, la unión política no excluye la separación jurídica, ¿cuál es el valor práctico que en el aspecto jurídico reviste la fórmula del art. 1.º del Concordato?

La confesionalidad del Estado, además de la profesión social y pública de la religión católica, envuelve estas dos consecuencias importantísimas de orden jurídico: 1.ª La inspiración cristiana de la actividad jurídica del Estado; es decir, que tanto su actividad legislativa como la misma acción política y administrativa tiene que inspirarse en el contenido dogmático y ético de la religión católica, obligándose el Estado a recibir los principios y la doctrina de la Iglesia como elementos informadores de sus instituciones sociales y políticas. 2.ª Y consiste la otra en que la defensa de la unidad religiosa y del patrimonio espiritual de la Nación —una defensa adecuada, claro es, a los medios jurídicos de que el

---

(26) A. CHECCHINI: *Introduzione dogmatica al diritto ecclesiastico italiano* (Padova, Cedam, 1937), cap. 3.º, págs. 27-69.

Estado dispone— se convierte en un deber estrictamente jurídico de los gobernantes y del Estado mismo.

Y es en esto precisamente, y no en supuestas intransigencias españolas, donde radica el verdadero valor práctico de la confesionalidad como principio de organización social y política y lo que justifica plenamente la inserción de la Unidad católica con la tolerancia de cultos en el doble texto del Fuero de los Españoles y en el Concordato, realizando así la conexión en este punto entre el ordenamiento público interno y el ordenamiento canónico en España a través del ordenamiento concordado como ordenamiento externo de derecho de gentes.

Otro tanto sucede con el privilegio de presentación que al lado de la confesionalidad constituye una de las características del Concordato español.

Nos parece claro que la fórmula de la notificación previa y confidencial como instrumento ideado para realizar una conexión sin interferencia entre los ordenamientos canónico y civil reviste mayor estabilidad y está llamada a recibir adhesiones mucho más numerosas, que van desde el Estado católico hasta formas muy variadas del Estado laico, en tanto que la presentación supone una especie de penetración entre ambos ordenamientos que generalmente no se da ya en la actualidad, y que, como norma general, no es tampoco deseable. No quiere ello decir, sin embargo, que la fórmula de la presentación no esté justificada en algún caso particular, sobre todo si se tiene en cuenta el camino recorrido desde el anterior derecho de nombramiento real de una persona —aunque precedido del correspondiente acuerdo entre el Nuncio y el Ministro de Justicia para la designación del candidato—, hasta la actual formación de una lista de seis nombres, por lo menos, que tiene lugar por contacto del Nuncio con el Gobierno, sobre la base de las relaciones que cada dos años confecciona el Episcopado en las reuniones por provincias eclesiásticas, y que



la Santa Sede se reserva la facultad de incluir, además, otros nombres en la terna que se transmite al Jefe del Estado para que éste efectúe la presentación oficial de uno de ellos a la Santa Sede, que es la que hace el nombramiento.

Digamos todavía que si la fórmula de la presentación, tal como se contiene en el Convenio de 7 de junio de 1941, primero, y en el Concordato, luego, es considerablemente distinta de la simple notificación previa, en la práctica la diferencia acaso no sea tan notable como parece a primera vista, pues según hemos oído recientemente en Salamanca al profesor G. LE BRAS, consejero del Gobierno francés para los asuntos eclesiásticos y encargado de realizar las investigaciones relativas a los candidatos para el episcopado, con la fórmula de la notificación previa en cuantos casos el Gobierno ha propuesto dificultades a los nombres designados por la Santa Sede ésta ha accedido siempre a retirar los candidatos.

En cuanto a la presentación para los beneficios no consistoriales, sabemos muy bien cómo la jurisprudencia creada por los Concordatos recientes no es uniforme ni mucho menos, puesto que, salvo los Concordatos de Italia y de Rumania, los demás Concordatos recientes conservan derechos de patronato bastante extensos. Mención especial merece en este punto el Concordato con Austria de 1934, tanto porque él realiza, como se ha dicho, un espíritu de plena confianza y simpatía entre la Iglesia y el Estado, como porque es precisamente en el Concordato austriaco donde menos ha retrocedido el tradicional derecho de patronato, hasta el punto de que, como dice un escritor, el derecho de patronato está tan extendido en Austria que la libre colación de una parroquia debe considerarse allí como una excepción, y recientemente un canonista austriaco se expresaba así respecto de la situación sancionada por el Concordato en esta materia: «La firma del Concordato constituyó un éxito notable para la Iglesia en Austria y un incremento conside-

rable de su poder e influencia; pero no envolvía un cambio definitivo en las relaciones de la Iglesia y el Estado. La idea lanzada por algunos de que el Concordato entrañaba el fin del «Josefinismo», es decir, de la influencia del Estado en los asuntos eclesiásticos, era grandemente exagerada. Al contrario, el «Estado cristiano» más bien consideraba como deber suyo hacer de la Iglesia un elemento esencial de su política, y esto constituía una preocupación creciente para un sector de dirigentes responsables» (27).

En España, suprimida la presentación en la provisión de parroquias en los Convenios de 1941 y de 1946, se conserva únicamente para la provisión de los beneficios catedrales y colegiales en forma bastante moderada.

Pero donde la adecuación del ordenamiento civil al ordenamiento canónico resulta más completa es en el matrimonio y en la enseñanza que constituyen las materias mixtas por excelencia, aunque de diverso modo. Nada más natural, por tanto, que admitiendo como lo hace el Estado español en virtud de su confesionalidad la naturaleza enteramente especial de estas relaciones según el ordenamiento canónico y la competencia de la Iglesia como sociedad jurídicamente perfecta para regular esas materias, el ordenamiento civil se limite en ellas a establecer su conexión con el ordenamiento canónico determinando que la disciplina canónica de semejantes relaciones sea asimismo eficaz y válida en orden a los efectos que esas relaciones deban producir en el ordenamiento civil, con lo que las respectivas normas canónicas adquieren valor de derecho vigente en lo relativo a los efectos propios del ordenamiento civil en virtud de su propia voluntad o reconocimiento.

No hay necesidad de señalar que los Concordatos recientes no realizan todos en la misma medida la compene-

---

(27) W. M. PLÖCHL: *Church and State in Austria*, en «The Jurist», tomo 12 (1952), págs. 402-403.

tración de los ordenamientos canónico y civil. Sin embargo, esto no significa establecer calificaciones entre ellos, ni siquiera quiere decir que deba elevarse la compenetración a criterio absoluto de valoración de los Concordatos, como se pretende a veces cuando se propugna simplemente una recepción plena y total del Código de Derecho canónico en el ordenamiento civil.

Si se apura el argumento, semejante compenetración llevaría lógicamente a la supresión del Concordato, que es precisamente el sistema ideado para realizar una compenetración parcial de dos ordenamientos jurídicos separados, o para realizar una unión sin confusión y una distinción sin separación entre la Iglesia y el Estado.

De otra parte, la individualidad de las situaciones concretas produce necesariamente una variación u oscilación del punto de equilibrio entre la compenetración y la separación, que no puede menos de determinar una cierta relatividad de los criterios valorativos de los Concordatos, relatividad que se deriva, a su vez, de la variabilidad inherente al grado de compenetración entre el ordenamiento canónico y un determinado ordenamiento civil.

La relatividad aludida se hace patente solamente con poner en relación unos con otros los varios Concordatos recientes. Así, por ejemplo, el Concordato con Baviera de 1924 resultaba verdaderamente ejemplar en la reglamentación escolar, porque lo era la realidad social de sus escuelas; los Concordatos de Polonia y de Lituania constituían, por la moderación y ejemplaridad de sus disposiciones, dos Concordatos magníficos en conjunto; del Concordato de Italia dijo Pío XI que si no era el mejor que se podía hacer estaba ciertamente entre los mejores que se habían hecho; del Concordato de 1933 con el Reich germánico, los alemanes más avisados y precavidos dijeron que no tenía más defecto, sino que era quizá demasiado bueno para Alemania, es decir, para que fuera verdad allí; del Concordato

con Austria se dijo entonces, y se ha repetido muchas veces, que reflejaba, acaso como ningún otro, un espíritu de confianza y de armonía completas entre la Iglesia y el Estado; y ahora, finalmente, el Concordato español viene a realizar, también en un espíritu de plena confianza y armonía, una compenetración de los ordenamientos canónico y civil más amplia y extensa que la llevada a cabo en cualquiera de los Concordatos anteriores.

Quizá una de las enseñanzas más claras que se desprenden de esta rápida ojeada que hemos echado al panorama mundial de los Concordatos vigentes deba radicar en el sentido a la vez íntimo y profundo que ha de revestir el derecho, cualquiera que él sea, para ser digno de tal nombre.

En efecto, si la paz, según la bella y genial expresión agustiniana, se define *tranquillitas ordinis*, la estabilidad del orden social, y el orden social consiste en la realización del derecho en cuanto el derecho significa la ordenación verdaderamente humana de un grupo, la organización fecunda de las fuerzas vivas de la sociedad; claro es que no habrá verdadera organización u ordenación de fuerzas si no late en ellas el anhelo de la propia personalidad e individualidad; pero al mismo tiempo para que la libertad sea fecunda, esas fuerzas tienen que estar disciplinadas por el lazo de la solidaridad, por la comunión en un ideal, o, dicho en otros términos, que el derecho como orden social no puede comprimir ni sofocar la vida, que es movimiento; al contrario, la misión del derecho como ordenamiento jurídico, consiste en dirigir su curso y encauzar su desarrollo en un equilibrio permanente y dinámico de la solidaridad con la libertad hasta alcanzar aquella estabilidad del orden social en la que consiste la paz.

Mas para lograr la paz es de todo punto indispensable que el derecho sepa plegarse y adaptarse a la realidad social, y precisamente cuando él cumple sabia y oportunamente esa su misión de informar y trascender de orden la

realidad social se hacen innecesarias las revoluciones violentas y se evitan las guerras, consecuencias unas y otras de la ruptura profunda y de la disociación permanente entre la realidad social de la vida y el derecho como simple ordenamiento formal, que por falta de adecuación a la realidad se ha convertido en pura fórmula vacía de sentido.

Muy justamente se ha hecho notar que el derecho público en general, y muy particularmente el derecho internacional, están dotados de una capacidad de modificación y de adaptación a las necesidades de la vida social, si no ilimitadas, ciertamente amplísimas; y otro tanto deberá decirse del derecho concordatario, que como derecho externo establecido por mutuo acuerdo entre la Iglesia y el Estado es superior a los respectivos ordenamientos internos y prevalece sobre ellos, dentro siempre de los límites impuestos respectivamente al ordenamiento de la Iglesia y al ordenamiento interno del Estado por el derecho divino positivo y por el derecho natural o por la naturaleza misma de las cosas.



LA PERSONALIDAD INTERNACIONAL  
DE LA SANTA SEDE

JOSE DE YANGUAS  
Catedrático de Derecho Internacional





El tema que en este ciclo organizado por la Facultad de Derecho me ha correspondido desarrollar es «La personalidad internacional de la Santa Sede», materia que, de antiguo, seguí con especial cariño.

Prescindiendo de los primeros siglos de persecución en los que al Iglesia no tenía personalidad reconocida y los Papas sufrían, desde San Pedro, uno tras otro, el martirio, al organizarse ya la sociedad internacional, el Pontificado adquiere un relevante papel. A grandes rasgos, como en una disertación de tiempo limitado es forzoso hacer, clasificaremos en cuatro fases la historia de la vida internacional de la Santa Sede.

La primera se extiende —por fijar unas fechas, aun cuando no sean matemáticamente exactas— desde el año 452 al 1648. Es el período de la unidad religiosa del mundo occidental. Roma es el centro y la clave de aquella comunidad internacional cristiana, a la cabeza de la cual estaban el Papa y el Emperador.

El segundo período abarca de 1648 a 1870. Por obra, en gran parte, de la Reforma, se produce la ruptura de la unidad moral, política, religiosa e internacional del mundo occidental. Ya entonces el Papa no es reconocido como Jefe supremo de la organización de pueblos; ya la Europa de entonces aparece escindida. Sin embargo, aun cuando no sea ya cabeza de la sociedad cristiana, el Pontificado sigue teniendo una personalidad internacional y, además, conserva el poder temporal sobre los Estados pontificios.

Viene el tercer período, que abarca de 1870 a 1929.

Se inaugura con la toma de Roma por las tropas de Víctor Manuel y el establecimiento de la capitalidad italiana en la ciudad eterna. Ya entonces desaparece el poder temporal del Papa, pero, sin embargo, se mantiene siempre, y es el período que con mayor precisión se delinea su naturaleza, la condición de sujeto internacional, en la Santa Sede.

Finalmente, el cuarto período, en el que nos hallamos, se inaugura en 1929, con los Acuerdos de Letrán, entre la Santa Sede y el Reino de Italia, por virtud de los cuales queda resuelta la cuestión romana y se crea la Ciudad del Vaticano.

Veamos ahora —una vez esbozada la trayectoria de la personalidad internacional de la Santa Sede a grandes rasgos en la Historia— sintéticamente también, pero con algún detalle, lo que cada una de estas fases nos ofrece.

#### DEL AÑO 452 AL 1648

He dicho que la primera —para fijar alguna fecha— podía considerarse abierta en el año 452, y voy a explicar por qué. A partir de ese año, el Papa León I, y con él el Pontificado, inaugura su actuación mediadora y pacificadora, no ya sólo en Roma y en Italia, sino también en el mundo. El Papa se erige ya en protector de Roma; alto protectorado que, al correr de los siglos, en la segunda guerra mundial de nuestro siglo, el gran Pontífice reinante había de renovarse. Era, además, el Papa en aquella época mediador en las discordias entre los Príncipes y ciudades para asegurar la paz, finalidad suprema de la Santa Sede en su actuación internacional.

En el año 800, Carlomagno es coronado Emperador, en la Nochebuena, de manos del Papa, en Roma. WAHL califica aquella coronación como el acta de nacimiento de Europa. Más tarde, en 962, el Imperio pasa de los francos

a los germanos. Otón es coronado Emperador. Y en estas dos fases, así en la fase franca como en la germánica, el Imperio viene a resucitar, a semejanza del «Ave Fénix», sobre sus propias cenizas. Es curioso que así viniera a realizarse lo que de una manera simbólica se expresaba en las monedas de Trajano. Pero si el «Ave Fénix» es el símbolo de ese Imperio de Roma resucitada, ha de añadirse —y esto es fundamental, afecta a la sustancia— que el Imperio renace cristianizado. El Papa está a su cabeza y es el que propone las soluciones de concordia y el que cuida y vigila la ejecución de los Pactos y el que interviene como mediador o como árbitro. Su obra en la pacificación del mundo civilizado de entonces es de tal magnitud, que BRYCE, en su famosa monografía acerca del Sacro Imperio Romano, se hace esta pregunta: «¿Quién es capaz de describir al Pontificado?» Tal es la magnitud de su actuación. Toda la obra pacificadora de los Papas figura en los archivos vaticanos, pero —y en esto se acredita la gran prudencia de la Roma papal— únicamente se pueden consultar hasta el año 1815. Lo posterior a esta fecha es archivo secreto, al que no se tiene acceso. Tan sólo se sabe que los tomos que contienen los legajos y manuscritos y notas del siglo XVII ascienden a 60 volúmenes.

Vamos a decir unas palabras —ya que no hay espacio para abarcar el tema en su conjunto— acerca del punto que más directamente nos interesan; la participación de la Santa Sede en las cuestiones de carácter internacional que se promovieron en la España dividida de la época de la Reconquista, entre los Reinos de Castilla, de León, de Aragón, de Navarra y de Portugal. No es lo peor que existiera esta separación, impuesta por la obra de la Reconquista, nacida de una manera esporádica y realizada con el esfuerzo de todos; lo grave fué que alguno de estos Reyes, como Alfonso XI de León y Sancho VII el Fuerte, de Navarra, se aliaron con los mahometanos. Alfonso VIII de Castilla

hubo de acudir ante el Papa para quejarse de esta alianza de los Soberanos cristianos de los Reinos de León y de Navarra con el enemigo común. El Papa entonces nombró legados y movió por medio de ellos el ánimo de los tres Reyes a que aludo, todos ellos de fuerte personalidad, lo que contribuía a fomentar sus querellas. La acción papal les indujo a reunirse en los confines de los tres Reinos, entre Agueda y Tarazona, y concertar allí una tregua. Nombra después el Papa al Prelado de Tarazona y al Obispo de Pamplona jueces ejecutores de ese pacto. Sancho VII el Fuerte viola una de sus cláusulas y se apodera de unos castillos que habían sido dados en rehenes a Alfonso VIII en garantía del cumplimiento de las obligaciones contraídas; el Papa castiga con entredicho al Rey de Navarra. Más tarde, Inocencio III, en vísperas de la batalla de las Navas de Tolosa, dicta las Bulas de mayo de 1211 y abril de 1212, en las cuales amenaza con la pena de excomunión a todos los Príncipes que contravinieran sus exhortaciones. Le impone la unión, y aquella unión debida al Papa, abre a los cristianos las puertas de Andalucía.

Además de estas intervenciones en lo que pudiéramos llamar vida exterior de los Estados, el Papa intervenía también en el orden interno: coronaba reyes y príncipes; relevaba en ocasiones del juramento de fidelidad a los súbditos; atribuía la soberanía a otro rey distinto. Así, Pedro II fué a Roma para ser coronado de manos del Papa; Alfonso XII de León, por su alianza con los musulmanes, atrajo sobre sí una Bula, de 1196, en la que el Papa ordenaba al Arzobispo de Toledo que desligara a los leoneses del juramento de fidelidad a su Rey, Sancho II de Portugal, «el Encapuchado», sufrió el mismo castigo: fué desterrado y murió en Toledo, lejos de su Patria.

Toda esta autoridad enorme, interior y exterior, que tenían los Papas, era ejercida sin el menor uso de fuerza material, pero con una gran fuerza moral: las Bulas de

excomunión y de entredicho, que entonces, por el sentido hondamente religioso de la época ejercían gran influjo.

Los descubrimientos y colonizaciones de España y de Portugal produjeron, por así decir, una cuestión de límites en las zonas de influencia respectivas; zonas de influencia que a la Santa Sede interesaban especialmente desde el punto de vista religioso, en cuanto que las dos naciones peninsulares, en el ámbito a que su acción civilizadora se extendía, eran propagadoras de la Fe. Alejandro VI, por la Bula *Inter caetera*, en 1493, trazó la línea ideal, tan conocida, de polo a polo, a cien leguas al este de las islas Azores, para marcar una frontera entre las respectivas zonas española y portuguesa. Un año más tarde, quizá porque los navegantes portugueses habían descubierto, aunque lo mantuvieran secreto, el avance del Continente americano que representa el Brasil, trasladaron esta línea, también de común acuerdo, a 370 leguas de las islas Azores por el Tratado de Tordesillas. Acredítase una vez más el voluntario acatamiento de los Soberanos católicos de entonces a la autoridad no ya sólo religiosa, sino política, del Papa en el orden internacional al acudir los Reyes de España y Portugal a Roma para que confirme ese convenio, por el que se rectificaba la línea alejandrina; y, en efecto, Julio II presta su asentimiento a la nueva demarcación.

#### DE 1648 A 1870

Todo el período que acabamos de evocar marca la mayor influencia política de la Santa Sede. El Papa es cabeza de una organización superestatal. El es la autoridad suprema por todos acatada dentro de la familia de naciones. Con la Reforma y las guerras religiosas, la situación se trunca fundamentalmente. Ya los Estados luteranos y calvinistas, reconocidos en Westfalia (1648, por eso fijo esa fecha como

término del primer período y comienzo del segundo), no reconocen la autoridad religiosa ni política del Papa. Rómpanse la organización internacional de la Cristiandad y se produce la desintegración de Europa, que todavía vivimos, y que ahora se empieza a corregir.

Desde aquel Tratado, Europa se encuentra en una situación de anarquía internacional, sin constituir propiamente una sociedad de naciones. Mas la ruptura de la Etnarquía cristiana no implicó para la Santa Sede la pérdida de su personalidad internacional. La siguió teniendo superior a la que podía corresponderle como soberana de los Estados pontificios. Los Estados pontificios, en efecto, eran de extensión reducida y, sin embargo, después del Congreso de Viena, de 1815, al reglamentarse las cuestiones del rango y precedencia, el Nuncio es reconocido como Decano del Cuerpo Diplomático acreditado en cada nación. Acreditase así que la personalidad internacional de la Santa Sede, incluso después de la aparición del protestantismo y de la ruptura de la Etnarquía cristiana, no derivaba de su soberanía temporal, sino de un título más alto y preeminente, cual era el ser cabeza de la Iglesia Católica, con alcance universal.

Hubo acusaciones contra la Santa Sede, a propósito precisamente del Congreso de Westfalia de 1648, atribuyéndose la rigidez de actitud y espíritu de obstrucción, a aquellos acuerdos, cuando en realidad lo que el Papa, por la Bula *Zelo Domus*, de 20 de noviembre de 1648 hizo, fué sencillamente declarar lesivos para la Santa Sede algunos de los artículos del Tratado de 1648 en el ámbito religioso. La sabiduría, la prudencia de la Santa Sede se manifiestan en las Instrucciones que diera al Nuncio Chigi para aquel Congreso: «observar una perfecta neutralidad entre las partes, evitar todo lo que pudiera dar la menor sospecha de parcialidad; no hacer ninguna proposición propia; no decir su parecer sobre lo que pudiera ser hecho por los pleni-

potenciarios; contentarse con escuchar y respetar las razones de una y otra parte, como el confidente de ambas y hacerlo valer alternativamente con un celo perfectamente igual».

Así, por esta ininterrumpida conducta imparcial de la Santa Sede, incluso en momentos en que hubiera podido considerarse parte y, sin embargo, no se consideró, HUGO GROCIO, escritor no católico y que en el orden internacional tenía una personalidad tan eminente, escribía: «Quot dissidia sint auctoritate Sanctae Sedis». Glorifica a la Santa Sede por su obra a favor de la paz y encarece toda la importancia de la acción de los Papas en la realización de la justicia.

Por su parte, PITT pudo declarar en 1800: «Tan sólo Roma puede hacer oír una voz imparcial». Más tarde, como ahora veremos, Bismarck vino también a reconocer la autoridad imparcial de la Santa Sede, por encima de la ruptura espiritual y política que a Europa trajo la Reforma.

## DE 1870 A 1929

Sobreviene, en 20 de septiembre de 1870, la desaparición del poder temporal del Papa, y entonces es cuando realmente se puso a prueba si la personalidad internacional de la Santa Sede dependía o no de su soberanía sobre un determinado territorio. Desaparece la soberanía temporal del Papa; pero, sin embargo, continúa la personalidad internacional de la Santa Sede, lo que prueba que no depende de esa soberanía temporal, sino del hecho de ser cabeza de la Iglesia Católica. El Papa no reconoció la ocupación de Roma. En la capitulación firmada entre el General Cardona y el General Kauzler, representando a Italia y a las tropas pontificias, no incluye la ciudad leonina; de aquí que algunos autores, como CORSI y el Marqués de OLIVART, pre-

tendieran deducir que se había conservado la soberanía temporal del Papa sobre la ciudad leonina y, por tanto, sobre el Vaticano. Sin embargo, el armisticio tiene un valor meramente militar; no puede atribuírsele un alcance político definitivo. Además, si bien es cierto que quedaba excluída la ciudad leonina, también lo es que luego el propio Papa pidió que, para el mantenimiento del orden, ocuparan parte de ella las tropas italianas; donde no penetraron fué en el Vaticano.

El Ministro italiano Visconti Venosta, en una nota de 18 de octubre de 1870, dirigida a las potencias, les daba cuenta de la Ley de Garantías que el Gobierno italiano dictara para reconocer el carácter sagrado e inviolable de la persona del Papa y para asegurarle la libre comunicación con el mundo católico. Autores hay que califican aquel acto como un casi tratado. STRUPP lo define diciendo que era una oferta de tratado de parte de Italia a las demás potencias, y que éstas, al darse por enteradas, venían a aceptar. Sin embargo, tal tesis no es aceptable, porque lo que hicieron las potencias, al recibir la comunicación del Ministro Visconti Venosta, fué sencillamente darse por enteradas, tomar nota y mostrar que no tenían ninguna reclamación que hacer; en realidad, la Ley de Garantías fué tan sólo una ley del Estado italiano, que respondía a motivos de sabiduría política, ya que la independencia del Papa interesa a católicos distribuídos por todo el orbe y a sus respectivos Gobiernos, interesados todos en que el Papa no quedara sojuzgado a un poder temporal y sujeto a posible presión indirecta de una Potencia extranjera en materias tan graves como son las de conciencia.

La Ley de Garantías fué una medida acertada, pero unilateral. El Estado italiano la adoptó sabiamente, pero sin compromiso por parte de la Santa Sede ni de las otras potencias. Todo se mantenía dentro de la órbita interna. Lo que sí cabe afirmar es que una ley interna es incapaz de



dar origen a una subjetividad internacional; que no puede calificar jurídicamente de sujeto internacional al que por sí no lo fuese, como efectivamente lo era la Santa Sede, antes y después de la Ley de Garantías e independientemente a ella.

El Vaticano mantuvo su situación de protesta; y, en el período comprendido entre el 20 de septiembre de 1870 y el año 1920 —en que hubo una disposición del Papa Benedicto XV, a que luego me referiré— la manifestó incluso con la norma protocolaria de que ningún Soberano católico pudiera, en un mismo viaje a Roma, visitar al Papa y al Rey de Italia. Por eso, Soberano tan católico como el Emperador Francisco José no llegó a ir a Roma. Benedicto XV extendió a los Soberanos católicos el Protocolo existente con relación a los protestantes, a quienes sí había sido permitido en ese período. Pero con una condición: que, al regresar del Vaticano, habían de ir a la Embajada de su país acreditado cerca de la Santa Sede y, en un segundo tiempo, ir al Quirinal. Así hicieron sus visitas Guillermo II, Gustavo V y el Rey de Inglaterra.

Hubo un Jefe de Estado católico que, en época anterior a esta disposición de Benedicto XV, al ir a Roma, en 1904, visitó primero al Papa y después al Rey de Italia; fué el Presidente de la República francesa, M. Loubet. Tal visita motivó una protesta enérgica del Secretario de Estado, que lo era entonces nuestro compatriota el Cardenal Merry del Val y, como consecuencia de ella, el Gobierno francés retiró a su Embajador cerca de la Santa Sede, pasando años hasta que otro enviado de Francia volvió a presentar sus credenciales al Papa. Levantada por Benedicto XV aquella prohibición, ya fué posible el que los Soberanos Católicos hicieran sucesivamente, en un mismo viaje, visita al Papa y al Rey de Italia. El primero en hacerlo fué Alberto I de Bélgica, y el Papa le rogó que, cuando más tarde visitase al Rey de Italia, eludiera emplear las palabras «Roma capital»,

«Tercera Roma», ni ninguna otra que pudiera ser molesta para la Santa Sede, requerimiento que fué cumplido y observado por el Soberano belga.

En 19 de noviembre de 1923 el Rey Alfonso XIII y la Reina Victoria Eugenia, acompañados por el General Primo de Rivera, visitaron al Papa, y el Rey hizo dos manifestaciones que, aunque a primera vista pudieron parecer extemporáneas, sin embargo, la realidad vino luego a confirmarlas. Fué una, la afirmación de que, si en alguna ocasión la Religión Católica estaba en grave peligro ante sus enemigos, España volvería a realizar una nueva Cruzada; y fué la otra, la petición que dirigió al Romano Pontífice, en nombre de la universalidad de la Iglesia, para que en los nombramientos de Cardenales se tuvieran en cuenta a la América española.

Prodúcese en todo este período, no ya sólo por parte de los Estados católicos, sino también de Estados protestantes, un reconocimiento de la autoridad imparcial de la Santa Sede. Manifestación simbólica de ese reconocimiento lo encontramos en la cuestión de las Carolinas. Las Carolinas eran posesión española y Alemania ocupó alguna zona costera para instalar estaciones carboníferas; pretendió después anexionárselas, alegando que España no había realizado una ocupación efectiva de todas aquellas islas. La cuestión fué sometida al Papa León XIII.

Habíase celebrado el año 1885 una Conferencia en Berlín y, en el art. 35 del Convenio, se estableció, con relación al Continente africano, que, para la validez de la ocupación, se requería que fuese efectiva. Alemania alegaba que, por extensión, al aplicar este principio a las Carolinas, la ocupación española no era efectiva y, por lo tanto, ella tenía derecho preferente, puesto que la suya sí lo era. El Papa León XIII no dictó una sentencia en Derecho, sino una solución de equidad: aceptó que, por el descubrimiento y por la ocupación inicial, las islas Carolinas, que formaban

una unidad geográfica, pertenecían a España, pero al mismo tiempo invitó al Gobierno español a que hiciera más efectiva la ocupación. Al mismo tiempo, reconoció, a favor de Alemania, una especie de servidumbre que le permitía, sin mengua de la soberanía potencial española, conservar la situación de hecho de las estaciones carboníferas que había establecido en algunos puntos costeros. En virtud de esta mediación, aceptada por Alemania, las islas Carolinas siguieron perteneciendo a España, hasta que en 1898, en virtud de un Convenio de cesión, pasaron a la soberanía alemana.

POLITIS ensalza la obra mediadora de León XIII y pone de relieve cómo una mediación requiere autoridad indiscutida en la persona que la ejerce, y confianza depositada en ella por las partes, de que no ha de moverse por estímulos de parcialidad ni de baja política. La mediación —añade— se diferencia de la intervención en que la primera reposa sobre la potencia moral, en tanto que la segunda se basa en la coacción.

Hay otro caso menos conocido, que no fué hecho público hasta fecha reciente, cuando el Ministerio de Asuntos Exteriores de Alemania publicó, después de la primera guerra mundial de nuestro siglo, documentos relativos a «Política de los Gabinetes europeos de 1870 a 1914». Esta mediación, sugerida por el Príncipe von Bülow, responde a la misma convicción que antes había tenido Bismarck, de que el Papa era la persona llamada para ejercer una mediación equitativa y eficaz. La iniciativa de von Bülow iba encaminada a evitar la guerra entre España y los Estados Unidos, en 1898. El Canciller alemán estimaba que la diplomacia pontificia era la única que podía sondear a los Gobiernos de Madrid y de Wáshington y ver las posibilidades de una mediación que evitara la guerra. Su pensamiento se refleja en un manuscrito, fecha 5 de abril de 1898, a propósito de su entrevista con el Embajador de

España, manuscrito publicado por el Ministerio alemán, en esta edición a que me he referido antes, ya que, como dije, la Santa Sede no publicó ni permite la consulta de documentos posteriores a 1815.

Escribía así el Príncipe von Bülow: «He dicho al Embajador de España en una entrevista que hemos mantenido, que no tenía oficialmente consejo que darle, pero que mi opinión —si yo tuviese el honor de ser Ministro español de Negocios Extranjeros— sería dar al Papa carta blanca para evitar la guerra entre España y los Estados Unidos». Y, en efecto, la intervención de la Santa Sede se produjo. No fué lo fructífera que había sido la de las Carolinas: no pudo evitar la guerra, pero sí la retrasó.

#### DESDE 1929

Llegamos al último período que al principio señalé: el posterior a los Acuerdos de Letrán de 11 de febrero de 1929. Son tres los Acuerdos: el Tratado político, el Concordato y el arreglo financiero. El que, en principio, nos interesa es el Tratado político, ya que los otros se refieren especialmente a las relaciones bilaterales entre la Santa Sede e Italia, en tanto que el Tratado político nos afecta a todos.

En su preámbulo se dice que la creación de la Ciudad del Vaticano responde al fin de asegurar a la Santa Sede la independencia absoluta y caracterizarla con una soberanía indiscutible también en el ámbito del Derecho Internacional. En el art. 3.º se reconoce a la Santa Sede propiedad y poder soberanos y jurisdicción exclusiva sobre el Vaticano y sobre sus dependencias y dotaciones. Empléase en distintos artículos, en distintas cláusulas del Tratado, la palabra «Estado» con referencia a la Ciudad del Vaticano; ya de una manera directa, ya indirectamente al decir que se habrán de observar tales y cuales requisitos en las relaciones

con otros Estados —lo que parece indicar que éste lo es—. Así lo entienden algunos autores, como el P. DE LA BRIERE, argumentando que la Ciudad del Vaticano tiene un territorio, por minúsculo que sea, tiene sus súbditos con la nacionalidad que se llama de función. Posee una organización política, un poder legislativo y unos tribunales; dispone de una fuerza armada y tiene un servicio de comunicaciones postales, telegráficas y radiotelegráficas independientes.

Sin embargo, este carácter de Estado que algunos le atribuyen, ha sido negado por otros, y en realidad es una discusión algo bizantina, porque si bien la Ciudad del Vaticano tiene, en efecto, todas esas características, todos esos elementos que sirven para definir al Estado, no es menos cierto que lo es con un significado enteramente diverso al que ellos revista en un Estado propiamente dicho. Porque en todo Estado, la finalidad propia, lo que justifica su existencia, lo que constituye su razón de ser, no es otra cosa sino promover el bienestar de sus ciudadanos, el bienestar de sus súbdito. ¿Es, acaso, ésta la finalidad de la Ciudad del Vaticano y, en términos más amplios, de la Santa Sede? ¿Se reduce a procurar la prosperidad material de un territorio tan reducido —casi como la palma de la mano— y de unos centenares de súbditos —que no llegan a 700— investidos de la nacionalidad de función? Evidentemente, no. La finalidad es mucho más elevada y amplia. Será, por consiguiente, un verdadero simplismo el considerar que la Santa Sede ha pasado a ser un Estado porque tenga la Ciudad del Vaticano, ni que la soberanía territorial sea a la Santa Sede absolutamente necesaria para tener una personalidad internacional. Con ella y sin ella, la Santa Sede tiene una personalidad propia y la mantuvo en todo el período comprendido entre 1870 y 1929.

VERDROSS, profesor de Viena —recientemente nombrado doctor *honoris causa* en Salamanca—, recuerda que la reglamentación del rango de los agentes diplomáticos, de

1815, y la atribución de la precedencia al Nuncio dentro de cada uno de los Cuerpos Diplomáticos acreditados cerca de Gobiernos extranjeros, no fué establecido seguramente a favor de la Santa Sede por los Estados Pontificios, porque, en su modestia de entonces, habría tenido que pasar a un lado muy secundario el Nuncio que la representaba; y, sin embargo, todos —incluso los protestantes y los cismáticos— le reconocen en el primer lugar. Luego no hay que enlazar la existencia de la personalidad internacional de la Santa Sede con la existencia de una soberanía territorial. Quedaría sin explicación todo el período comprendido entre 1870 y 1929: la posesión de derechos tan unánimemente reconocidos a la Santa Sede, como son el de tener y recibir agentes diplomáticos, *jus tractatum*, o poder negociar Concordatos, equiparables a los Convenios internacionales entre potencias soberanas, aun cuando algunos les nieguen este carácter fijándose en la materia sobre que versan, cuando lo que califica de Convenio a un Acuerdo no es la materia a que se refiere, sino los sujetos que lo negocian, el carácter soberano e independiente de las partes que lo estipulan.

Añádase que, en 1929, se firmó, por ambas potestades, aparte el Concordato, un Tratado regulador de materias eminentemente políticas y que constituyen una garantía, no ya en relación a Italia, sino al mundo entero, a todas las partes del orbe donde haya católicos. Por consiguiente, los Acuerdos de 1929 forman verdaderos compromisos entre potencias soberanas, y la Iglesia pudo y puede concertarlos con o sin poder temporal. Precisamente, cuando se negociaron, en el momento de ser firmados, la Santa Sede no poseía territorio pontificio y, sin embargo, tenía potestad soberana para estipular tales Acuerdos con el Reino de Italia.

El verdadero carácter de la Ley de Garantías fué el de una Ley interna; el carácter del Tratado de Letrán es el

de un Convenio internacional. Puede preguntarse: ¿y por qué el Tratado político de Letrán no recibió la garantía subsidiaria de terceras potencias? ¿No le habría dado esto más fuerza? Claro que podía haberse pensado así; pero, en realidad ¿qué garantía subsidiaria se hubiera añadido con ello a la que representaba el Tratado suscrito por Italia, que era la que tenía que concertarlo, puesto que dentro del territorio italiano se creaba un enclave pequeño, que era la Ciudad del Vaticano?

Además, esta garantía de terceras potencias, implicaba la posibilidad de una intervención a través del Estado italiano. Italia se había opuesto a la idea de esa garantía suplementaria, que ni la quería ni la necesitaba el Vaticano; bastaba con que los demás Estados, a la vista del Tratado, como antes a la vista de la Ley de Garantías, se dieran por enterados y satisfechos, porque la solución de la cuestión romana era de interés para todos los Estados, no ya en el orden religioso, sino también en el político.

### MIRADA DE CONJUNTO

Si ahora extendemos una mirada de conjunto sobre todas las fases que la personalidad internacional de la Santa Sede ha atravesado a lo largo de la historia, cabe decir que en cada una de ellos ha habido una parte histórica contingente propia, de las circunstancias de la época: en el período de la Edad Media, caracterizado por un espíritu religioso profundo la Santa Sede era la cabeza visible de la comunidad internacional; más tarde, deja de serlo por la Reforma y otros acontecimientos históricos, tales como la formación de los grandes Estados nacionales. Esto, no obstante, conserva no ya sólo la condición de sujeto internacional, sino una posición preeminente, manifestada en el

*jus tractatum*, en la condición que he señalado del rango de los Nuncios, en el universal reconocimiento sin distinción de credos religiosos, de la autoridad imparcial del Romano Pontífice y su poder pacificador y mediador para el aseguramiento de la paz y la realización de la justicia.

Nadie puede fundadamente pretender que la Santa Sede, al recuperar con la Ciudad del Vaticano, siquiera sea en reducida proporción su soberanía temporal, haya ganado en lo esencial nada necesario para ser sujeto internacional de Derecho. La personalidad internacional de la Santa Sede se basa en un motivo más alto que la soberanía territorial. A pesar de todas las vicisitudes históricas, a pesar de las resquebrajaduras de la unidad cristiana, a pesar de la ocupación de Roma, a pesar del cambio profundo experimentado en la Humanidad, a pesar de todo, la Santa Sede sigue siendo no ya sólo ante los católicos, sino ante el mundo entero, una potencia internacional, cuya fuerza arranca de siglos atrás. Y ésta es su naturaleza fundamental y permanente, despojada de las contingencias históricas.

Aquello que la Santa Sede fué, no ha dejado enteramente de serlo; pruébalo ese reconocimiento de su autoridad moral, que no se basa en la imposición, sino en la confianza de su imparcialidad y en la universalidad de su apostolado. De aquí la necesidad de que la Santa Sede disponga —como se establece en el art. 26 del Tratado de Letrán— de los elementos indispensables de independencia y de libertad para el gobierno de la Iglesia en el mundo entero; de aquí también la razón de que la Santa Sede pueda negociar Concordatos, de que pueda enviar y recibir agentes diplomáticos, de que disponga de todas las garantías para el libre tránsito de los Obispos que van a Roma; de que tenga libertad de comunicación con el orbe católico, todo ello en nombre de un principio más elevado que el de una soberanía territorial: para el gobierno espiritual de los



católicos en el mundo entero, y, a la vez que esto, ya en el orden humano, para que la Santa Sede realice, como lo realizó a través de la Historia y lo hace ahora el gran Pontífice reinante, su obra de paz, de solidaridad y de justicia, doblemente precisa en momentos como los que vive la Humanidad, cuyo ser o no ser depende hoy de que las fuerzas morales logren o no prevalecer sobre las fuerzas materiales.



LA PERSONALIDAD CIVIL DE LA IGLESIA  
Y LA NATURALEZA JURIDICA  
DEL CONCORDATO

ALFONSO GARCIA VALDECASAS  
Y GARCIA VALDECASAS  
Catedrático de Derecho Civil



Cuando me hicieron el honor de invitarme a dar una lección en este curso sobre el Concordato, empecé por negarme. Por varios motivos. Los temas que en este curso se solventan (el que concretamente se me asignaba) encierran problemas de enorme delicadeza, de gran dificultad, y exigen un esfuerzo de enfoque y de adaptación, del cual yo, por el momento, me encontraba bastante lejos, muy absorto en otra clase de estudios. Pero era difícil rehusar la invitación; lo era más todavía ante la cordial insistencia con que se me hizo, y la verdad es, de otra parte, que el tema también ejercía sobre mí mucha atracción. Me puse, pues, a prepararlo y hoy traigo el estudio a que ha llegado mi preparación. No ha llegado a más. Si yo hubiera podido, habría aplazado por un año esta conferencia, pues se trata de problemas muy profundos, y al implicarme en ellos, al tratar de ponerlos en claro, casi me he quedado perdido en vías previas. No se me oculta que propiamente me he dedicado a descubrir el Mediterráneo, cosa que, naturalmente, ocurre siempre que uno entra en mares que le son ajenos, mientras que para otros son muy conocidos. Pero, en fin, la fecha ha llegado y vengo a exponer unas reflexiones sobre lo que hemos titulado *La personalidad civil de la Iglesia*, se entiende, dentro del régimen de Concordato.

Este título exige una ligera explicación. «Personalidad civil» —posiblemente por eso se me requirió a mí—, es una terminología de Derecho civil, y significa para el Código civil la cualidad de persona o sujeto de derecho dentro del ordenamiento jurídico. El título II del Libro I del Código ci-

vil se titula «Del nacimiento y la extinción de la personalidad civil», y dentro de este título se definen las personas naturales, las jurídicas y, dentro de ellas, las de carácter público y privado. Evidentemente bajo la noción de «personalidad civil» no se limita, por lo pronto, nuestro Código a nada que sea exclusivamente de Derecho privado. Por «personalidad civil» se entiende más bien la condición de persona *dentro de nuestro ordenamiento jurídico*. Y de esto se trata, efectivamente, cuando se plantea el tema de la personalidad *civil* de la Iglesia: de su personalidad dentro del ordenamiento jurídico español. Distinguimos, pues, el tema *prima facie* del de la personalidad jurídica internacional de la Iglesia, tema que ha sido aquí desarrollado —con la maestría en él habitual— por el profesor YANGUAS. La personalidad civil es, en definitiva, la capacidad de tener derechos y obligaciones en nuestro ordenamiento jurídico.

Ser persona es ser sujeto capaz de derechos, y quien tiene esa capacidad tiene personalidad jurídica. Ahora bien, el Código civil prescribe que en este punto «la Iglesia se regirá por lo concordado entre ambas potestades» (art. 38). En el Concordato, cuando lo haya, hemos de buscar, pues, por expresa remisión del Código civil, cómo se fundamenta la «personalidad civil» de la Iglesia, su alcance y sus efectos.

Nos encontramos entonces con que lo primero que repercute sobre la noción de la «personalidad civil de la Iglesia» será el concepto que se tenga del Concordato. Es sabido que la doctrina canónica en el estudio de la figura jurídica del Concordato ha distinguido tres nociones fundamentales. Cada una de ellas tiene su larga historia; cada una de ellas arranca de unas bases jurídicas y políticas muy concretas y muy determinadas: son la teoría curialista, la teoría legalista, la teoría de las dos potestades.

La teoría curialista concibe el Concordato como un privilegio que la Autoridad Pontificia, en definitiva la Iglesia, puede otorgar al Soberano civil; puede conferirle el ejerci-

cio de ciertos derechos, permitirle cierta intervención en algunos asuntos en los cuales se entrecruzan con intereses de la Iglesia otros intereses de carácter público o, si se quiere, del Soberano. Esta es la concepción del Concordato más antigua, casi diríamos la concepción originaria que parte de la superioridad de la ordenación eclesiástica sobre la civil.

En su forma más radical, la teoría se funda en la absoluta superioridad del poder eclesiástico sobre el civil. En su forma atenuada y más viable se funda en que la Iglesia tiene ciertos derechos que son inalienables. Puede conceder su uso por privilegio, pero la concesión como tal es por esencia revocable. Puesto que la esencia de esos derechos es su inalienabilidad, la Iglesia podrá permitir a un soberano el que tenga cierta participación en su ejercicio, pero, diríamos, siempre en precario.

No hay que explicar que desde el punto de vista de la concepción curialista en su forma radical la personalidad de la Iglesia es justamente amplísima, y nada debe al Estado porque le permita ejercitarla, ni al Soberano por el hecho de reconocerla.

La posición antagónica de ésta es la posición *legalista*, llamada así tradicionalmente, y que va a recrudescerse durante los siglos XIX y XX con una agudeza extraordinaria.

Esta teoría legalista parte, por el contrario, del principio, no ya de que el Estado es una Entidad autónoma, sino de que el Estado es realmente la fuente del Derecho. Para esta teoría, el Concordato podrá ser —en su forma exterior— como un convenio, un tratado, un contrato, pero en rigor jurídico no es más que una concesión del Estado. No hay poder fuera del Estado, dirá en su forma extrema. El Estado, en el ámbito de su soberanía, condesciende a dar en ciertas materias cierto conocimiento o participación a una ordenación eclesiástica, pero bien entendido que se trata de disposiciones que emanan de la soberanía del Estado y éste las puede revocar en cualquier momento. El Estado regula

los deberes de sus súbditos, no con contratos, sino con leyes. Respecto de sus súbditos, nada necesita concordar con ninguna entidad.

Naturalmente, la Iglesia rechaza esta tesis. Pero también la anterior, la curialista, puede afirmarse que desde una posición ecuaníme, y concretamente desde la posición diríamos central de la doctrina de la Iglesia, está rechazada hace muchos siglos.

A estas dos teorías se opone una teoría que ofrece dificultades de construcción, pero que ciertamente aparece con una fundamentación muy clara. Es la teoría de las dos potestades. El Estado es una potestad en sí perfecta, es una potestad en sí autónoma, independiente. La Iglesia, por su parte, lo es también. Hay entre ellas esta diferencia. La Iglesia tiene su fundación divina, un origen divino; está instituída por derecho divino, sobrenatural y desarrollada por derecho natural y positivo. El Estado, en cambio, tiene su fundamentación en una ordenación natural de la sociedad, de la cual nace necesariamente la forma de Estado; el Derecho natural es el fundamento último del Estado; es la doctrina, como digo, que representa la corriente central de la Iglesia.

Desde el punto de vista de esta doctrina, el Estado es una sociedad que subsiste con sus fines naturales, con plena autoridad e independencia, que es soberana *in suo ordine* —en el orden de sus fines—, como es soberana la Iglesia en el orden de los suyos. El Estado, en este orden de su potestad soberana, por consiguiente, tiene títulos para exigir el respeto de sus súbditos y el respeto de cualquier otra entidad jurídica. El Estado, en cuanto expresión de una constitución ordenada de la sociedad, es producto fundado en un orden natural de la sociedad; en definitiva, es *de derecho natural*; no necesita, por consiguiente, una justificación sobrenatural. Es, como digo, la visión de Santo Tomás; el Estado sociedad perfecta con su fin específico, que es el bien



común secular, tiene título a la obediencia de sus súbditos en virtud de un derecho natural. Es un hecho que en los pueblos paganos existía el Estado y que los paganos respetaban la autoridad del Estado como autoridad soberana. El cristiano súbdito de un Estado pagano o infiel no estaba exento de esa obediencia. La tesis de que hay en todo ello un fundamento de Derecho natural, es una tesis que va a tener una larga influencia histórica en la actitud política de la Iglesia ante el Estado. Cuando un Estado se constituye con estabilidad y permanencia, es el suyo un poder que se puede decir realmente que es *constituído* y hasta, matizando la palabra, *constitucional*. *Constituído* y acatado ese poder, revestido de estabilidad y permanencia, ha de ser aceptado en principio como legítimo por la Iglesia. Es desde esta construcción y desde esta visión plasmada, como digo, por Santo Tomás (sin duda sobre fundamentos anteriores), desarrollada más tarde, entre otros (por citar los dos mayores nombres), por SUÁREZ y BELARMINO, desde la que podemos comprender la figura jurídica del Concordato tal como la Historia la ha ido formando. Me atrevo a decir que una doctrina jurídica que trate realmente de hacerse presente la realidad de las situaciones más que de vestir con teorías unas determinadas finalidades políticas encontrará en la concepción de las dos potestades el mejor fundamento histórico-jurídico del Concordato. La Iglesia no existe por merced del Estado como el Estado tampoco existe por merced de la Iglesia. El Estado debe su ser, que es moralmente bueno, al bien común y al orden natural, no a la consagración por la Iglesia ni al orden sobrenatural de la gracia. La Iglesia debe su ser a la institución de Cristo y trasciende en su existencia a los Estados como trasciende en sus fines sobrenaturales a los fines naturales de éstos.

La fecundidad de esta concepción tomista la prueba su renacimiento en los tiempos modernos. LEÓN XIII, que inaugura una nueva época en las relaciones entre la Iglesia y el

mundo moderno, pudo fundar esta nueva política en la filosofía tomista y en la visión que esta filosofía tuvo de las relaciones entre la Iglesia y el Estado.

Sin duda había habido cambios fundamentales: en la Edad Media existía una estructura histórica, la Cristiandad, que se enfrentaba con una temible potencia coetánea: el mundo islámico. En la Edad Moderna existió un pluralismo de Estados soberanos que afirmaban cada cual su soberanía frente a todos y a la Iglesia. No había cambiado la Iglesia, pero había cambiado el Estado. La vieja doctrina se mostró capaz de enfocar la nueva situación histórica, la del mundo moderno que hoy ya podemos juzgar en su ocaso. Formas nuevas se anuncian, quizás más semejantes a aquellas con las que se enfrentó la Cristiandad medieval. Pero volvamos al tema.

Partiendo de la entidad y subsistencia propias de la Iglesia y del Estado veamos en qué pueda consistir la figura jurídica del Concordato.

La figura jurídica del Concordato entra en su más amplio sentido en el extenso género que comprende los convenios o convenciones, los pactos, los contratos, los tratados (1). Pero el Concordato es una figura jurídica específica, con caracteres propios. No vamos a enumerarlos ni a analizarlos. No es este nuestro tema en el momento presente. Vamos tan sólo a referirnos a la esencial significación del Concordato, a su peculiaridad jurídica, en cuanto esa trasciende de modo necesario al problema que es objeto de nuestra exposición: a la personalidad civil de la Iglesia y de los entes eclesiásticos.

La específica significación jurídica del Concordato es consecuencia de su previa específica significación como *he-*

---

(1) Concordato —dice el Diccionario de nuestra Academia— es «tratado o convenio sobre asuntos eclesiásticos que el Gobierno de un Estado hace con la Santa Sede».

*cho*. La relación social que hace posible un Concordato, tiene sus características propias que la diferencian de la relación social, que es supuesto de un convenio o de un tratado. Porque la relación social es distinta, es distinta también la figura jurídica en que se traduce. En este caso, una vez más, podemos afirmarlo: *ex facto oritur ius*.

¿En qué consiste la peculiaridad de esta relación social en que se funda el Concordato? Creo que la misma significación de la palabra nos da ya un indicio y una guía que nos pone en camino hacia lo peculiar de esa relación social. Las palabras encierran ya una forma de conocimiento, son como una primera versión de la realidad que designan. El recurso a la significación originaria de las palabras es un procedimiento siempre fecundo en el campo de las ciencias sociales o humanas.

La palabra *convenio* designa simplemente un coincidir —*cum venire*— de voluntades. La palabra *tratado* designa aquello en que las voluntades han convenido. Y *contrato*, que es el convenio en lo tratado, implica la voluntad de atenerse a cumplir lo convenido. Muy exactamente nuestro lenguaje jurídico reserva la palabra contrato a los convenios que producen obligaciones, y que, por tanto, están llamados a una duración y trascendencia en el futuro, mientras que los simples convenios y convenciones designan en sentido estricto aquellos otros que pueden poner fin a obligaciones que existiesen o que pueden resolverse con la ejecución contemporánea del mismo convenio.

Ahora bien, la palabra Concordato tiene una raíz distinta. No es simplemente un convenio de voluntades lo que designa; es, más que ello, la expresión de una *concordia*.

Para que haya un convenio o un contrato basta con un simple encuentro de voluntades que coincidan en querer determinados fines. Esas voluntades basta que existan *en el acto* de concluir el convenio o contrato. El consentimiento

que *perfecciona el contrato* es, en efecto, la coincidencia *instantánea* de voluntades sobre un objeto y con una causa.

Pero si la raíz significativa tiene repercusión en el concepto, entonces el Concordato significaría algo más que esa instantánea coincidencia de voluntades.

El Concordato se diría que no supone meramente voluntad, sino también como un unísono de sentimientos, una como conformidad en un común sentir. El *supuesto* del Concordato no sería, pues, una coincidencia instantánea de voluntades, sino una continuada conformidad de sentires; no un acto, sino un estado, prolongado en el tiempo.

No está de más recordar el carácter de continuidad, de continuación en el tiempo que encierra igualmente la raíz *cor*, central de la palabra Concordato, como de la palabra concordia, como también de esta misma palabra *recordar* que acabamos de pronunciar. El corazón no sólo se interpretaba antiguamente por el lenguaje como el órgano de los afectos, sino también como el de la memoria, esto es, de la potencia que nos constituía en la duración. De ahí nuestro *recordar*, o el *par coeur* francés, etc.

Diríamos, pues, que la significación de la palabra Concordato nos conduce a un supuesto de la relación jurídica, que está constituido por una relación social caracterizada por su permanencia y por su implicación de sentimientos y afectos. Algo a un tiempo íntimo y perdurable.

Muchos pensarán que estas observaciones no nos llevan a ningún resultado apreciable. Muchos se inclinarán a pensar que el uso de la palabra Concordato no responde a ningún designio especial, o, a lo más, que su matiz refleja simplemente una cierta unción, bastante característica del estilo literario de los documentos y actos pontificios y, en general, eclesiásticos.

En fin de cuentas, se nos dirá, cualquier definición del Concordato como figura jurídica nos habla simplemente de la noción de convenio o de la noción de tratado. Reconocemos

que es así. Lo que no está dicho es que tengamos que detenernos en ese resultado. Tampoco pretendemos haber llegado ya a ningún otro; no hemos pretendido con el examen de la palabra más que buscar una orientación. Si esa orientación es o no acertada es cosa que resultará del examen de la figura concreta del fenómeno que llamamos Concordato. Ella nos mostrará si el Concordato es un convenio o tratado como los demás o si tiene supuestos específicos que habrán de repercutir en su concepto jurídico. Se trata, pues, de un examen del hecho «sociológico» del Concordato como supuesto de la precisión de su figura jurídica.

El Concordato, se dice, es un convenio entre Iglesia y Estado. Se trata de dos sujetos de derecho independientes y que subsisten por sí; dos sujetos de derecho heterogéneos también entre sí.

Estos dos sujetos se nos presentan como entes de una magnitud excepcional. Ambos son grandes entes colectivos. Ambos son permanentes, de duración indefinida. Uno de ellos, la Iglesia católica, se acerca a los dos milenios de existencia y cuenta con la promesa de prevalecer por los tiempos que quedan. A su larga vida (larga para las usuales medidas humanas) suma una excepcional extensión; repartida y organizada, como está, por el mundo entero. Ella es el sujeto permanente en todos los Concordatos. El otro, el Estado, es en cada caso un estado distinto. Es, con todo, fuera de la Iglesia, la forma más plenaria de sociedad humana que existe. Una sociedad que, hoy por hoy, afirma su carácter supremo, su no sometimiento a ninguna otra, su soberanía.

Ambas sociedades, Iglesia y Estado, se caracterizan igualmente porque en la disparidad de sus fines (unos, del mundo; otros, de más allá de él) afectan por entero la esencia personal de sus miembros. Los miembros de la Iglesia son, efectivamente, miembros, parte orgánica de un todo común: el cuerpo místico de Cristo. En otra ocasión he exa-

minado esta hondísima concepción. Recordemos tan sólo que ella significa que en la Iglesia *se adquiere un nuevo ser*. Se nace a ella por el bautismo, y así, incluso el que entra como adulto, nace a vida nueva: es un *neófito*, un recién nacido. A la Iglesia no se pertenece como a una asociación en la que se entra, menos aún como a una sociedad que se forma con otros para fines voluntarios; se empieza *a ser* al entrar en ella.

Algo análogo, *servata distantia*, ocurre con el Estado, aunque sin ese alcance *radical* que da a la pertenencia a la Iglesia el carácter trascendente y último de su misión. También a la comunidad política pertenecemos de modo esencial; nacemos en ella y le estamos unidos por vínculos que son anteriores a nuestra voluntad y, en algún modo, constitutivos de nuestro ser social.

Sin duda, debemos precisar qué entendemos por Estado. No es Estado, simplemente, el aparato de poder y gobierno de una sociedad política organizada. Eso, a lo más, es lo que representa al Estado. Llamarle Estado es tomar la parte por el todo. También la Iglesia tiene su representación política que no se confunde con ella. El Estado en plenitud es el derecho objetivo, el ordenamiento jurídico de la sociedad política *personificado*. A su vez, el Derecho objetivo es el precipitado de las creencias sociales, es la expresión de la sociedad entera en su convivencia ordenada y pacífica. Los súbditos del Estado son así miembros del Estado, como son miembros de la Iglesia sus fieles.

Siendo ello así, una consecuencia obvia se impone. Cuando los súbditos de un Estado, o suficiente número de ellos, son al mismo tiempo fieles de la Iglesia, la plena y leal pertenencia a ambas entidades exige su mutua concordia, por lo mismo que de tal manera Iglesia y Estado llenan las posibilidades de vida de sus miembros. Pero si tenemos presente que toda vida humana es una vida enraizada en el pasado, y que Iglesia y Estado traen del pasado su trayectoria y con-

vivencia, se nos hará evidente que la forma de relación jurídica que puede existir entre ellos no es ciertamente equiparable en lo esencial a la que pueda existir entre partes contratantes, sean individuos o sean Estados.

Los individuos contratan entre sí, y los Estados tratan entre sí como voluntades autónomas, cada uno con su esfera propia de voluntad, con su objeto perfectamente delimitado. Los individuos conviven entre sí, pero fuera unos de los otros. Los Estados hacen sus tratados sobre objetos en los que puedan coincidir, pero cada uno desde el campo de su autónoma voluntad. Sólo de forma secundaria y parcial un Estado tiene intereses en el interior de otro Estado. Sólo de forma artificiosa los súbditos de un Estado pueden ser al mismo tiempo súbditos de otro. Pero el Concordato, en cambio, se proyecta *siempre* sobre seres que pertenecen esencialmente lo mismo a una que a otra parte contratante. Porque los hay, porque esos seres forman al mismo tiempo en la comunidad política y en la comunidad religiosa, tiene que haber, tácita o expresa, una *concordia* entre Iglesia y Estado. Pues, ahí está, su relación y su convenio no pueden reducirse a delimitar las esferas de derecho o de influencia de cada parte. Habrá, en efecto, esas esferas propias de cada parte; pero más allá de esa delimitación se impone una tarea de colaboración, de mutua ayuda y asistencia en esferas en que la interconexión es tan íntima que la falta de colaboración equivaldría a un desgarramiento.

Por eso hemos dicho que el supuesto de la convivencia de la comunidad religiosa con la política y de ésta con aquélla es una concordia. Cuando esta concordia se expresa en figura jurídica de tratado es un *Concordato*.

Pero muchas veces existe en forma tácita ese Concordato, esto es, el estado de concordia y acuerdo sobre esferas de influencia, y al mismo tiempo sobre formas de colaboración y mutua asistencia. Diremos más: Si no existe este estado concordatario, expreso o tácito, entonces no existe la con-

cordia civil tampoco. La misma Sociedad política está entonces en riesgo de desgarramiento, a veces de guerra civil. La ley de separación de Francia de 1905 fué llamada por PÍO X ley de discordia (*Vehementer nos*, 1906). La República española fué un tremendo agente de discordia civil.

Entiéndase lo que queremos decir. No se trata de que haya de reinar absoluta unanimidad de creencias religiosas en la sociedad política. Esta podrá existir históricamente (y nunca plenamente) en uno u otro Estado, pero la unanimidad religiosa de la Sociedad política no es requisito indispensable para que exista una concordia civil en materia religiosa. Concretamente y por lo que a la religión católica se refiere, esta concordia civil existirá cuando unánimemente la sociedad política acepte y respete los títulos de existencia y de actuación de la comunidad católica y de su Iglesia. Esa concordia podría faltar (y en la Historia hay casos) incluso en una comunidad política oficialmente católica. Por el contrario, puede haber concordia sin concordato, incluso con Estados no católicos; así, PÍO IX pudo alabar la situación de la Iglesia Católica en los Estados Unidos, y LEÓN XIII elogió las justas leyes de aquel país, que permitían a la Iglesia vivir y actuar con plena seguridad bajo el amparo de la ley de los tribunales. La concordia, y en su caso el Concordato, tiene, pues, su determinación histórica concreta.

Es consecuencia de lo dicho que si los sujetos del Concordato son, de una parte, la Iglesia católica, universal, de otra, en cada caso, un Estado, distinto representante de una comunidad política, los concordatos tendrán que acomodarse históricamente de manera muy cuidadosa a la realidad histórico-social de la comunidad política, y dentro de ella de la comunidad religiosa católica partícipe de la Iglesia universal. Esto es, que el Concordato si habrá de salvaguardar siempre atributos de la Iglesia universal, habrá de reflejar, de otra parte, la interna posición histórica que tradicional-



mente correspondiera a la Iglesia dentro del Estado concordante con ella.

La doctrina canónica está de acuerdo en que el Concordato no se puede equiparar sencillamente a los pactos internacionales, sino que es de un género singular. Esta singularidad es la que hemos querido hacer ver en nuestra exposición.

Y esta singularidad la encontramos confirmada de modo interesante en la teoría de la interpretación de los Concordatos.

Muchas veces en los Concordatos se pacta expresamente que cuando surjan dificultades en la interpretación o aplicación del Concordato las partes procederán de *forma amistosa* (Concordato bávaro de 1817) o que *buscarán de común acuerdo una solución amistosa* (Concordato bávaro de 1924). Concordato italiano, 1929, art. 44: «si surgiere alguna dificultad, la Santa Sede e Italia procederán de común acuerdo a una solución amistosa». (Rumania, 1927, art. 22; Prusia, 1929, art. 13; Baden, 1932, art. 12; El Reich, 1933, artículo 33; Austria, 1933, art. 32.) Estas cláusulas son lo contrario de la remisión a una amigable composición, que sólo significa someterse a una jurisdicción peculiar. Son la afirmación de la cordial y amistosa disposición de las partes para resolver sus diferencias. Son el eco de la singular figura jurídica del Concordato: expresión de que supone una *situación de permanente concordia*. El art. 35 del vigente concordato español determina que la Santa Sede y el Gobierno español procederán *de común acuerdo* en la resolución de las dudas o dificultades que pudieran surgir en la aplicación o interpretación de cualquier cláusula del presente Concordato, *inspirándose para ello en los principios que lo informan*.

La doctrina, que acaso no ha subrayado bastante la peculiaridad jurídica del Concordato, ha iniciado, sin embargo, en materia de interpretación un acercamiento al tema

que los mismos textos legales le brindaban. Ha señalado así la doctrina como regla de interpretación del Concordato el que hay que buscar su mantenimiento, porque el supuesto del Concordato es que se hace *para durar*, que por algo se funda en un largo pasado y en una cuidadosa preparación. BIERBAUM dice con este motivo que estos convenios (los Concordatos) no son como los contratos de los particulares, que rápidamente se hacen y deshacen. Por su parte VON LISZT destacó que en la interpretación del Concordato hay que tener en cuenta el móvil fundamental político y eclesiástico determinante del Concordato; lo que equivale, diríamos nosotros, a tener en cuenta la realidad sociológica que es supuesto del Concordato. *Ex natura rei, interpretatio, collatis consiliis et mutuo consensu facienda est* (WERNZ, CAVAGNIS, etc., apud CHELODI, *Ius canonicum de personis*, página 58).

Si esto es así, entonces lo que resulta claro es que la personalidad de la Iglesia frente al Estado o la personalidad del Estado frente a la Iglesia nos parece ya como dada antes del Concordato. Se ha objetado: si son personalidades independientes, ¿dónde está el plano jurídico común en virtud del cual puedan obligarse recíprocamente? Si son dos potestades soberanas —se agrega— podrán sin duda hacer entre ellas convenios; sólo que estos convenios no les obligarán más que moralmente. ¿Dónde, en efecto, está el fundamento de la obligación jurídica?

Esta que parece una objeción impresionante se desvanece por varias razones. Es la primera la de que niega la existencia de un orden jurídico superior, y esa negativa es una petición de principio. Existe ciertamente ese orden jurídico superior. Lo que ocurre es que se caracteriza mal ese orden jurídico al definirlo como orden jurídico internacional. Pues la Iglesia ciertamente no es una nación. Si no hay más orden jurídico superior que el orden internacional, esto es, entre naciones personificadas por Estados, sin duda nos falta-

ría el plano común jurídico en el que serían posibles las relaciones de la Iglesia y del Estado. Pero el orden jurídico superior no es ciertamente ese orden internacional así concebido, sino un orden jurídico supraestatal, la ordenación jurídica del derecho de gentes. Habría que decir que el orden jurídico internacional sólo sería un caso y una versión parcial de aquel orden jurídico superior.

Semejante orden jurídico superior más bien encontraría su fundamento en una concepción del mundo como un gran organismo vivo, ordenado a fines, en el que las grandes unidades humanas, religiosas y seculares, se subordinan al bien común, produciendo la armonía del todo por su recíproco reconocimiento y colaboración.

Ciertamente en semejante concepción filosófica, que tiene sus raíces en la Grecia clásica y que fué recogida en la filosofía medieval, cabría encontrar un fundamento teórico a la obligatoriedad jurídica que para Iglesia y Estado habría de tener el Concordato, y más ampliamente el carácter jurídico de las relaciones entre Iglesia y Estado.

Pero existe un fundamento, si se quiere menos profundo, pero en cambio más inmediato en el hecho de la histórica continuidad de relación y convivencia, dentro de la comunidad de cada pueblo, entre la Iglesia y el Estado.

Véase, por ejemplo, el caso de España. La Iglesia española sigue desde su nacimiento una trayectoria prácticamente ininterrumpida hasta el presente, vinculada con la historia misma de España. En cierto aspecto, la compenetración de la Iglesia española con España es más antigua, más continua y sin ruptura que la misma del Estado español. Tardó más en hacerse un Estado. Sus órganos, al cambiar, rompieron a veces con el pasado. Han variado y se han sucedido las formas del Estado, y en ocasiones la nueva repudió a la antigua. Pero una forma de continuidad histórico-jurídica de la entidad histórica, España y su derecho, permanece a través de todos los cambios. El Estado, ya lo hemos adverti-

do, no es simplemente el aparato de poder, sino que en su esencia es la personificación misma del orden jurídico. El aparato del Estado, sus órganos, legislativos, ejecutivos, etcétera, todo eso está llamado, en palabras de SAVIGNY, a «dar expresión a lo que es derecho», como si dijéramos, a dar *estado oficial* al Estado. Pero la raíz profunda del Estado está en la convivencia social ordenada; y es en esa convivencia social donde tiene su fundamento tanto la personalidad civil de la Iglesia como la personalidad del Estado. La personalidad que llamamos civil de la Iglesia, sin duda, le pertenece de manera propia e intrínseca, porque esa personalidad está en el acervo de creencias sociales jurídicamente constitutivas del pueblo español.

Y así, en todo país la cuestión de la personalidad civil de la Iglesia católica tendrá que tener en cuenta no sólo el aspecto común y universal de aquélla, sino también su concreta significación histórica y social para la vida del país mismo. En ello está el fundamento, propio y doble, en cuya virtud hay que reconocer el carácter de sujeto de derecho de la Iglesia en el orden jurídico interno del Estado.

Es claro entonces que el hecho de que la Iglesia tenga una personalidad autónoma dentro del Estado, si hay algo con lo que no se puede comparar, y si hay algo con lo que no necesita justificarse, es con el hecho de que pueda haber Estados a los que se les reconoce una personalidad civil en defensa de sus intereses dentro de otro Estado.

Ha habido un autor italiano, JANNACONE, que ha hecho un esfuerzo por demostrar que el hecho de que la Iglesia exista como ente autónomo dentro del territorio del Estado, no es un fenómeno singular y único; no es una cosa exclusiva de la Iglesia; que eso pasa también entre los Estados. Y pone el ejemplo de los agentes consulares, que dentro del territorio de un país ejercen actos de administración y de jurisdicción, o el ejemplo de concesiones o arriendos que un Estado pueda hacer a otro dentro de su territorio. Lo único

que puede señalarse como diferencia —dice JANNACONE— es que mientras la Iglesia se organiza y funciona ordinariamente y en la mayor extensión de sus circunscripciones sobre el territorio de diversos Estados, éstos se organizan y funcionan sobre territorios extranjeros sólo para manifestaciones particulares de su voluntad de imperio.

El intento de JANNACONE, por laudable que sea, tiene el defecto radical de que ha perdido de vista la naturaleza de la relación de que se trata, con lo que se escapa la esencial diferencia entre ambos casos. Pues por lo pronto: *no hay para la Iglesia territorios extranjeros*. En cada territorio la Iglesia es del territorio. Incluso *in partibus infidelium*. Naturalmente, es al mismo tiempo Iglesia de fuera del territorio, como Iglesia universal que es. Pero como universal que es, tampoco es Iglesia extranjera. En cambio, los Estados son entre sí extranjeros.

Pero hay otra diferencia igualmente radical. Un Estado puede interesarse por sus súbditos en el ámbito de soberanía de otro Estado, pero no puede interesarse por la totalidad de los súbditos del otro Estado. Podría incluso concebirse una organización internacional supraestatal que lo hiciera, pero no un Estado que interviniera legítimamente en la esfera interna de los súbditos de otro. Y ello es explicable, dada la homogeneidad de los fines de los Estados y el carácter de su *imperium* jurídico. No cabría tal intervención sin una mediatización que equivaliera a negar la soberanía del Estado intervenido. En cambio, la Iglesia puede intervenir para sus fines propios, sin que, ni de derecho ni de hecho, necesite significar ello una mediatización del Estado.

La Iglesia se interesa *desde dentro* por todos los súbditos del Estado, incluso por los que no sean miembros de ella; se interesa por todos, puesto que todos ellos están llamados, desde el punto de vista de la Iglesia, a la salvación. La Iglesia no necesita ni para su reconocimiento por el orden jurídico interno ni para título de su actuación invocar la analo-

gía con la eventual posición de Estados extraños dentro del ámbito del ordenamiento jurídico de otro Estado.

Al llegar a este punto no podemos menos de señalar lo que puede aparecer como una paradoja en el curso de esta exposición. Hemos partido, metódicamente y remitidos por la ley española, a buscar en el Concordato el fundamento de la personalidad civil de la Iglesia; y hemos llegado a la conclusión de que la coexistencia jurídica y espiritual entre Iglesia y Estado es el supuesto del Concordato. Resulta entonces que la personalidad —incluso la *civil*— de la Iglesia no se funda en el Concordato, sino al revés: el Concordato se funda en la existencia de esa personalidad. La paradoja se resuelve porque si es cierto que el Concordato parte de la personalidad de la Iglesia, no lo es menos que, por ello mismo, en él se articula concretamente la esfera de actuación de esa personalidad de la Iglesia y también —y ello es de suma importancia— la de los entes eclesiásticos.

En todo caso, la exposición hecha nos da el criterio para enfocar ciertos problemas. Se ha discutido, por ejemplo, si la Iglesia dentro del territorio del Estado era un ente de Derecho privado o de Derecho público; si la Iglesia —siempre dentro de aquél— tenía su personalidad por sí o si se la confería el Derecho del Estado; si es que se rige por el Derecho común o si tiene un Derecho singular, propio de Ella.

Tomemos la primera cuestión, la que se plantea en la disyuntiva de si la Iglesia es ente público o privado. El Derecho germánico, el formado en los países protestantes que nacionalizaron la Iglesia, desarrolló la tesis de que la Iglesia era una corporación de Derecho público, algo así como si desempeñara un servicio público más entre aquellos de los que el Estado tiene que cuidar.

El mal de esta teoría no estaba en concebir la Iglesia como corporación. No se trata de que la Iglesia deba definirse mejor como institución que como corporación. Negamos que subsista en principio una oposición entre ambos con-

ceptos. Podrá haberla en un ordenamiento jurídico positivo determinado; en el plano de una teoría del Derecho, previa a una dogmática positiva concreta, las nociones de institución y corporación no se excluyen. No en todo caso respecto de la Iglesia, institución en cuanto instituída por Cristo, corporación en cuanto ella es justamente el Cuerpo místico de Cristo.

El inconveniente de aquella teoría estaba en el apelativo «de Derecho público», con lo que la Iglesia venía a ser concebida como un mero órgano del Estado. De eso se trataba.

En cambio, los países latinos, en su movimiento político de secularización desde fines del siglo XVIII, tomaron una orientación distinta. Persiguiendo la separación de la Iglesia y del Estado, les pareció que este resultado se conseguía de forma más radical definiendo la Iglesia como simple sociedad de Derecho privado. Fué más tarde cuando el ejemplo de los países protestantes y la tendencia del Estado a la intervención, descubrió a los países latinos las ventajas que desde el punto de vista político podía ofrecer la tesis de la corporación de Derecho público. En la República española de 1931 hubo un conato de planteamiento de las relaciones con la Iglesia en ese plano.

Una y otra concepción responden, pues, a tendencias políticas y a supuestos históricos muy determinados. Ninguna de ellas puede decirse que tenga validez actual. La posición doctrinal de hoy parte más bien de que sin duda hay un reconocimiento por el Estado de la Iglesia, al atribuir determinados efectos jurídicos a su presencia o actuación dentro del ordenamiento jurídico del Estado. Pero este reconocimiento, se dice con razón, no es un reconocimiento *constitutivo*, como si la Iglesia no viniere a existir jurídicamente hasta que el reconocimiento tiene lugar. En rigor, en otro lugar creo haberlo demostrado, ningún reconocimiento es constitutivo. El reconocimiento reconoce *lo que ya es*. Pero

ni siquiera puede decirse que se trata de un reconocimiento *declarativo*. Ese reconocimiento es más bien un supuesto implícito, una *presuposición* recíproca entre el Estado y la Iglesia cuando entre sí conciertan.

La Iglesia es un ordenamiento jurídico autónomo, independiente, originario. Autónomo en el sentido fundamental de la palabra, que se completa y matiza con las otras dos: independencia y originario.

Desde esta visión se comprende hasta qué punto es falsear el planteamiento preguntarse si la Iglesia es una entidad de Derecho público o de Derecho privado. Es más bien una entidad de pleno derecho, como lo es el Estado. Que tenga personalidad civil o —si se quiere usar esta terminología— de Derecho privado, significa simplemente que a esa plena entidad se le pueden imputar titularidades de derechos civiles o privados. Exactamente lo mismo que con el Estado ocurre. Y que tenga personalidad de Derecho público sólo quiere decir que si aceptamos la contraposición de Derecho público y de Derecho privado y reservamos la primera para referirnos a aquellas formas de organización social que se ordenan a un bien común, la Iglesia, como el Estado, es persona de Derecho público. Pero la expresión es impropia; más bien habría que decir que tiene derechos públicos como tiene derechos privados. Y entonces la llamada personalidad civil y la llamada personalidad de Derecho público no significa que la Iglesia haya de subsumirse en una categoría que excluya la otra, como no lo significaría respecto del Estado.

Temo que se ha sustancializado demasiado en Derecho la noción de persona. Se ha querido convertir, en efecto, en la sustancia misma del ser con fines propios, cuando por su significación originaria y por su función en el Derecho, ser persona es, simplemente, ser titular o sujeto de relaciones jurídicas. Se puede entonces ser persona de Derecho público y de Derecho privado, y cabe que ambos caracteres coincidan



o se disocian en un mismo ser. El ciudadano que es persona de Derecho privado en sus contratos, es persona de Derecho público en su ejercicio de autoridad en públicas funciones.

Decíamos, pues, que lo mismo que la personalidad jurídica de la Iglesia es un supuesto del Concordato, el reconocimiento de esta personalidad en el Concordato, como la del Estado por la Iglesia, es una *presuposición* recíproca en su concordar.

Otra cosa es con los entes eclesiásticos. Los entes eclesiásticos —terminología que aparece un par de veces en el Código de Derecho canónico— son simplemente personas jurídicas de Derecho eclesiástico; lo que ocurre es que no tienen todos el mismo grado de personalidad jurídica; hay los que son erigidos y los que son aprobados, y otros que ni siquiera son objeto de aprobación, pero que pueden tener ciertos eventuales reconocimientos jurídicos parciales. Los entes jurídicos eclesiásticos, a mi juicio, sí que son objeto o pueden ser objeto del requisito de un reconocimiento que tenga un valor declarativo dentro del ordenamiento jurídico del Estado. Me limito, no pudiendo tratar este punto, a indicar la evolución jurídica y doctrinal que ha sufrido lo que llamaríamos la ciencia jurídica laica desde el siglo XIX al presente. La posición jurídica del siglo pasado, incluso en España, era la de que el Estado, como soberano, expresaba si determinados entes jurídicos eclesiásticos cumplían ciertos requisitos sociales o llenaban ciertos fines sociales que apuntaba el Estado, y entonces discernía si les otorgaba o no su reconocimiento. En nuestro siglo se inaugura una posición doctrinal distinta no sólo en España, sino fuera de ella; se llega a la visión distinta de que, en definitiva, la erección de esos entes depende del Derecho eclesiástico y que entonces el reconocimiento por parte del derecho del Estado debe simplemente fundarse en que hayan cumplido los requisitos que los erige en tales entes dentro del ordenamiento jurídico eclesiástico. Aquí empezaría el conjunto complejo de pro-

blemas particulares, muy delicados y de mucho interés, que presenta la regulación jurídica de los entes eclesiásticos. Yo, precisamente por mi falta de especialización y por el interés que, por otra parte, tenía para mí el planteamiento del problema en sus fundamentos, me he limitado a exponer cuál es el criterio operante, a mi juicio, tanto por lo que respecta a la naturaleza jurídica del Concordato como por lo que respecta a la llamada personalidad civil de la Iglesia y a la personalidad de los entes eclesiásticos.

EL NOMBRAMIENTO DE LAS DIGNIDADES  
ECLESIASTICAS Y LA ESFERA TERRITORIAL  
DEL GOBIERNO ECLESIASTICO EN ESPAÑA

LAMBERTO DE ECHEVARRIA

Catedrático de Derecho Canónico. Decano  
de la Facultad de Derecho Canónico de  
la Universidad Pontificia de Salamanca



## INTRODUCCIÓN

Entiendo que una conferencia ha de responder a una doble exigencia: por una parte, al magisterio oral y, de otra, a la claridad. Pero si esa conferencia está inserta dentro de un curso, se añadirá una tercera exigencia, no menos notable, que será la de evitar en lo posible las repeticiones. Cuando, efectivamente, un curso monográfico viene girando en torno a una Institución —por importante y por rica en aspectos que ésta sea— como el Concordato español de 1953, es muy fácil incurrir, o bien en repetición de conceptos: las consabidas relaciones entre la Iglesia y el Estado, sus posibles soluciones, etc., o bien, en el consabido recurso a la historia, como manera de eludir los auténticos problemas. Por eso voy a procurar ceñirme en absoluto al tema que, por otra parte, es extraordinariamente extenso, y no abordar ninguno de los problemas de carácter general, si no es, eso sí, para anticipar una valoración de conjunto del Concordato de 1953 que nos pueda servir de guía en todo el resto de nuestra disertación.

### EL CONCORDATO DE 1953, CONCORDATO DE AMISTAD

El Concordato de 1953 entre España y la Santa Sede es evidentemente, un Concordato de amistad y, consiguientemente como no podía menos de ocurrir en este caso, incurre

en todos los defectos de un Concordato de amistad y tiene todas las ventajas propias de un Concordato de amistad; ni más ni menos que todas las cosas responden a su propia naturaleza en cuanto a las características y accidentes que las acompañan.

### VENTAJAS

Ventaja evidente del Concordato de amistad es permitir, en un ambiente de auténtica concordia, la proclamación de aquellos principios que muy difícilmente podrían ser tolerables en un Concordato que pone fin a un estado de guerra o, por lo menos, de hostilidad latente. De aquí que, a los ojos de los tratadistas de Derecho Público Eclesiástico, el Concordato de 1953 sea, en este aspecto de proclamación de principios, realmente sin parigual.

En una enumeración que podríamos hacer de los elogios que se hayan dedicado a Concordatos anteriores, vemos que si el Concordato polaco o el lituano son Concordatos originales en los que se encuentra una riqueza especial de fórmulas; si el Concordato italiano es un Concordato particularmente rico desde el punto de vista del contenido político, el Concordato español de 1953 será indiscutiblemente puesto como modelo desde el punto de vista del Derecho Público Eclesiástico.

### INCONVENIENTES

Ahora bien, esta circunstancia de ser Concordato de amistad y de haber sido engendrado en un ambiente de concordia, lleva consigo los inconvenientes propios de la amistad. Por de pronto, las cosas no se terminan; está en el ambiente que no es necesario atar tanto los cabos, porque

se supone que la concordia va a continuar. De aquí que la tarea postconcordataria sea particularmente amplia. De aquí que ninguna de las altas partes contratantes tenga inconveniente en dejar cabos sueltos. Trabajando en un ambiente de amistad, es lógico que se procuren evitar aquellos puntos que puedan suponer alguna dificultad, oscurecer de alguna manera el clima de concordia que se ha producido. De aquí, por ejemplo, que en el Concordato de 1953 se puedan echar de menos unos cuantos puntos concretos que, o no están tratados o podrían estar tratados con mayor determinación. Tal, por ejemplo, el régimen de Prensa (independencia de la Prensa católica, circunstancias de sujeción de esta misma Prensa a la Ley vigente); tal, por ejemplo, también, el mismo patrimonio eclesiástico (creación de un patrimonio eclesiástico que se indica, pero cuya naturaleza ni siquiera se esboza); tal, por ejemplo, el uso de las lenguas regionales, o el procedimiento de presentación para el nombramiento de oficios eclesiásticos, en el que se prefiere, más que ir a la revisión de una fórmula que anteriormente se había elaborado en un clima político diferente, la subsistencia de esa misma fórmula.

### DIVISIÓN

Queda, por consiguiente, bien establecido cuál puede ser, a nuestro juicio —y creo que es lo que se va reflejando además en todos los comentarios técnicos— el concepto que el jurista puede llegar a formarse del Concordato español de 1953: proclamación de principios en un ambiente de amistad con todas las ventajas de este ambiente y también con todos sus inconvenientes. Esto mismo vamos a observar en concreto en la materia que nos toca hoy exponer, es decir, «El nombramiento de dignidades eclesiásticas y la esfera territorial del gobierno eclesiástico en España».

Son dos partes muy características, dotadas de un tratamiento jurídico totalmente independiente y que, por consiguiente, vamos a estudiar también por separado.

#### A) NOMBRAMIENTO DE LAS DIGNIDADES ECLESIAÍSTICAS

Propiamente lo que se refiere al nombramiento de las dignidades eclesiásticas no se encuentra contenido en el Concordato, sino que es más bien para recoger otros dos Acuerdos previos. El Concordato les llama Acuerdos; anteriormente, cuando se firmaron, se llamaron Convenios, pero la cuestión no deja de ser de puro nombre, porque en realidad se trata de excluir este concepto orgánico del Concordato, que alcanza, por lo menos en su conjunto, a todas las relaciones entre la Iglesia y el Estado, para mostrar una faceta, o sea el aspecto particular de estos Acuerdos. Son dos Acuerdos de 1941 y 1946. El primero, como es sabido, se refiere al nombramiento de beneficios consistoriales, y el otro al nombramiento de beneficios no consistoriales.

##### a) *Nombramiento de Obispos: antecedentes.*

Empecemos por el Convenio acerca del nombramiento de Obispos; es decir, prácticamente así podemos llamarle, aunque, en realidad, se puede llamar de Beneficios consistoriales. La historia remota de esta cuestión es suficientemente conocida y no necesita aquí un repaso íntegro. Sabemos perfectamente que en tiempos no ciertamente plácidos ni halagüeños para la Iglesia, nació esta cuestión, íntimamente relacionada con el cisma de Occidente y recordamos todos los españoles la frase de Menéndez Pelayo, tan perfectamente ajustada y, para un eclesiástico es doloroso reconocerlo, también tan perfectamente exacta: «Se trata de un triste y ocasionado privilegio». Triste, porque es triste, efec-



tivamente, que el nombramiento de los beneficios eclesiásticos y más en concreto de los Pastores de la grey, «puestos por el Espíritu Santo», se desplace a manos de seculares; ocasionado privilegio, porque se produce después de que las diócesis españolas tienen que padecer larguísimas vacantes, si no en teoría, sí por lo menos en la práctica, puestas en manos de extranjeros que no residían en la diócesis y se limitaban a nombrar o enviar algún vicario que se encargase en su nombre de recoger las rentas. Triste, por consiguiente, y ocasionado privilegio que, con algunas alternativas, tras un reconocimiento explícito hecho por algunos autores a su favor, puede decirse que llega, sin embargo, intacto al Concordato de 1851, en su artículo 44. En él se deja en manos de la Corona la provisión de las diócesis.

Tiene, pues, en su favor la Corona una historia sin parigual. Al salir —repito: es triste reconocerlo— de manos de la Iglesia enteramente libre el nombramiento de los Obispos, se produce en España, por obra particularmente de Carlos V y más en especial todavía de Felipe II, la maravilla de un Episcopado que muy difícilmente, ni en altura ni en integridad, ni incluso en independencia frente al mismo poder temporal, ha encontrado términos de comparación en el resto del mundo y de la Historia. Sin embargo, lo que en un principio fué ocasionado, aunque triste privilegio, posteriormente se hizo todavía mucho más triste y ya no tan ocasionado.

## EL CONCORDATO DE 1851

El Concordato de 1851 reconoce en su art. 44 esta prerrogativa regia, que se ejerce con grandes alternativas. Hay una primera parte bastante desastrosa; existe luego la in-

fluencia grande, profundísima del P. CLARET (1), durante la época en que está de confesor regio; pasa luego otra vez a sufrir los avatares de la política; llega de alguna manera a atravesar la honda crisis de la primera república; dan la lección los políticos de la primera república de elegir los obispos como no supieron hacerlo los católicos de la Monarquía; recobra ésta el nombramiento con la Restauración; se regula en sentido favorable durante la Dictadura, y termina en la segunda República, en la cual la Iglesia ve otra vez enteramente libres sus manos para proceder a estos nombramientos. La situación se estabiliza, por decirlo así, cuando en 1936 y en vísperas de la guerra se proveen las últimas sedes que habían quedado vacantes; se había perdido la esperanza de aquel arreglo concordatario que se proyectó en el bienio 1934-36, y la Iglesia, por decirlo así, aprieta sus filas ante el triunfo del Frente Popular: se proveen todas las diócesis.

Sobreviene la guerra, hay algunos nombramientos, se produce una situación tirante, van quedando las diócesis vacantes y, al fin, se plantea ya claramente la cuestión de la subsistencia o no del Real Patronato respecto a la provisión de los beneficios eclesiásticos consistoriales. La cuestión era compleja; no la podemos de ninguna manera simplificar y reducir a términos esquemáticos —como precisamente se ha hecho por una parte u otra— que pecan de unilateralidad.

---

(1) Por ser poco conocida esta labor, llena por otra parte de interés, señalaremos en esta nota que puede verse reunida en CRISTÓBAL FERNÁNDEZ, C. M. F., *El beato padre Antonio María Claret. Historia documentada de su vida y empresas* (Madrid, 1946).

## LA CUESTIÓN EN 1939

A favor de la fórmula de 1851 había ciertamente algún argumento muy fuerte. Resultaba duro negar a un Estado que renacía con gran fe de las cenizas de una cruenta guerra civil, en su máxima parte movida por sentimientos religiosos, negar a un Estado que hacía franca y abierta confesión de católico, lo que anteriormente se había concedido a gobiernos liberales. Había en su favor esto, y existía también la fuerte tradición histórica —los siglos no pasan en vano—, pudiendo, efectivamente, el Estado español envanecerse de la limpia ejecutoria del uso que en nuestros mejores tiempos hicieron los Monarcas españoles del privilegio de presentación.

En contra, sin embargo, había razones no menos fuertes. La primera era que el Estado de 1939 —lo quisiera o no lo quisiera— no era el Estado transido por completo de significación religiosa que existía en el siglo XVI, es decir, que desde entonces hasta ahora se había realizado, en parte como consecuencia del liberalismo y en parte también como consecuencia de una elaboración doctrinal política muchísimo más fina, un proceso de separación, de diferenciación de funciones entre la Iglesia y el Estado, por la cual lo que antes había resultado perfectamente aceptable, ahora sólo resultaba aceptable mucho más difícilmente.

Se había producido, por consiguiente, un cambio de los presupuestos del problema, cambio que necesariamente tenía que afectar a la misma solución que se le diese. Y, de otra parte, no podemos olvidar que si el Estado español podía —remontándonos unos siglos— alegar en su favor el magnífico uso que se había hecho del privilegio de presentación, también es verdad que viniendo algo más hacia nuestros días, nos encontrábamos con que este mismo privilegio de presentación había sido instrumento de franco abuso

durante el siglo XVIII y gran parte del XIX. No podemos borrar de un plumazo los magníficos Obispos que nuestros Reyes de la época de Oro habían nombrado, pero tampoco podemos borrar los beneficiados indignos que habían atravesado los mares para dar escándalo y los Obispos que habían vendido su dignidad, sometiéndose al poder civil, en épocas relativamente recientes.

Así se presentaba la situación en 1939. Las razones en favor de una posición y otra eran, como se ve, muy fuertes.

### EL ACUERDO DE 1941

Y se llegó, después de un período amplio de negociaciones, al Acuerdo de 7 de junio de 1941, Acuerdo que, como manifiestamente se ve a la primera lectura, a través de la complicación de su misma redacción, es producto de una situación de tirantez, que, por otra parte, se hacía manifiesta desde el momento en que aparece a los ojos de cualquier espectador, el más distraído, el gran número de sedes que estaban vacantes. El Acuerdo lo conocen todos cuantos me escuchan y, por consiguiente, no es necesario insistir en él. Se trata de una fórmula complicada, en la cual el Nuncio llega con el Ministro de Asuntos Exteriores a un «principio de acuerdo»: toman contacto, establecen este principio de acuerdo, reúnen seis nombres, se envían a Roma, con la posibilidad de añadir la Santa Sede alguno más, vuelven, y entre los que han venido elige uno el Jefe del Estado.

¿Crítica de este Acuerdo? En favor del Acuerdo cabe alegar razones fuertes, algunas de las cuales han quedado ya insinuadas. Siempre el máximo criterio para juzgar una ley es su adaptación al pueblo a quien se va a aplicar. Ahora bien, la guerra reciente y la Historia parecen hablar alto en favor de la adaptación del Convenio que se acaba de

firmar a la situación del Estado español. Aún más; esa misma complicación del Acuerdo, a que he aludido, ha sido, a juicio de GARCÍA BARBERENA, una de las razones que hacen más simpático el Acuerdo, es decir, su extraordinaria flexibilidad. En realidad, el Acuerdo de 1941 sobre provisión de beneficios consistoriales puede reducirse a dos palabras: cuando hay una vacante de diócesis «se negociará». Es decir, se trata de una fórmula flexible, en la cual muy difícilmente se podrá encontrar, en caso de conflicto, una salida, pero que, en cambio, puede servir magníficamente en un ambiente de concordia. Se trata, finalmente, de un premio a una situación de un país donde la fe es tan grande que aún tiene el Estado interés en los nombramientos. ¡Espectáculo triste el de España el día que al Estado ya no le interesen! Porque sería la señal de que los Obispos habían pasado a ser una pieza más una de tantas fuerzas como pululan en el ambiente del país que se había ido trocando ya en irreligioso.

En contra, tendremos algunas razones también muy fuertes. La primera fué apuntada por PÉREZ MIER a la hora de la firma del Convenio: la carencia de órganos. Es decir, que mientras el Estado del siglo XVI, con aquella intimísima compenetración de la Iglesia y el Estado, sin aquella manifiesta separación de funciones, tenía órganos para percibir cuál era el sacerdote apto para ser puesto al frente de una diócesis —incluso muchos veces pasando por encima de apariencias contrarias, porque su sensibilidad en este aspecto era finísima— (2). En cambio el Estado del siglo XX tiene ese órgano para percibir la existencia de razones políticas, como ocurre en la fórmula concordatoria, hoy muy socorrida, pero en cambio, como tal Estado, prescindiendo de que la persona en quien se encarne ese poder sea muy

---

(2) Baste señalar, como ejemplo, la designación del Beato Juan de Ribera, pese a su edad y a su ilegítimo nacimiento para las sedes de Badajoz, primero, y de Valencia después.

católica y muy religiosa y sensible a todos los valores del espíritu, como tal Estado, sin embargo, carece del órgano adecuado, es decir, le resulta imposible matizar, llegar hasta el fondo y ver hasta qué punto tal o cual hombre conviene efectivamente para el gobierno espiritual de la Diócesis. Es cierto que posteriormente este defecto del Convenio de 1941 ha sido en gran parte paliado por algo que queda al margen del Convenio, pero que, sin embargo, no deja de actuar: la preexistencia de listas de posibles candidatos formadas por los Obispos, por provincias eclesiásticas, a base de cuyas listas se trabaja luego al confeccionar ese «principio de acuerdo» entre el Nuncio y el Ministro de Asuntos Exteriores. Pero anotemos que esta solución al margen del Convenio no estaba prevista por el mismo Convenio. Cabe, por consiguiente, que otros Gobiernos prescindan de este acuerdo de buena amistad.

En contra también tiene la lentitud, y es cosa manifiesta en la que coinciden tirios y troyanos, amigos y enemigos del sistema. En los dos baches que se produjeron durante el siglo XIX, en los que quedaron vacantes gran parte de las Diócesis españolas, una vez que se llegó al acuerdo con la Santa Sede no pasaron seis meses sin que esas Diócesis se proveyesen. En cambio, había pasado más de un año después de firmado el Acuerdo de 1941, cuando todavía no se había provisto más que una, y pasaron cinco años hasta que efectivamente se completó todo el cuadro de las Diócesis españolas provistas.

#### LA TENDENCIA CONTEMPORÁNEA

Lentitud, carencia de órganos y aun añadiremos otra crítica, que será un tanto marginal. La teoría y aun la práctica concordatoria contemporánea es adversa en este caso. Ciertamente, el Acuerdo de 1941 resulta excepcional. Tal

como está redactado no tiene par en ninguna parte. Tal como salió de manos de las altas Partes Contratantes, el Convenio de 1941 no tiene ningún paralelo en ninguna otra legislación contemporánea, unas por carta de más y otras por carta de menos. Generalmente la práctica contemporánea se acoge a algo que parece muy moderno y muy adecuado: es, sencillamente, la comunicación que hacen la Santa Sede del nombre del candidato, en lo cual la Santa Sede está muy en su papel: ver si efectivamente este sacerdote es apto para gobernar una Diócesis o no; y la posibilidad de objeciones políticas por parte del Estado, en lo cual el Estado parece estar también muy en su papel. Es cierto que no puede alegar un auténtico derecho, pero efectivamente existe una conveniencia en que examina si este sacerdote ha sido desleal en su actuación política o patriótica, y, por tanto, puede conjeturarse que encontrará dificultades en el gobierno de su Diócesis por parte de las autoridades con quienes necesariamente tiene que rozar. Hará bien el Estado en prevenirlo y la Iglesia en evitar anticipadamente posibles dificultades. Se trata, en aplicación de un principio que Merry del Val señalaba en su «libro blanco», cuando se produjo la ruptura entre la Iglesia y el Estado en Francia, «La Iglesia quiere que sus ministros estén a bien con las autoridades del país». De aquí que parezca lógica esta norma de objeciones políticas. En cambio, se ve muy difícil una intervención del mismo Estado del siglo XX en la selección activa, en el hallazgo de candidatos. Este anacronismo no puede de ninguna manera paliarse con el ejemplo de otras legislaciones que continúan manteniendo el sistema, incluso más puro, de presentación del Estado, como son algunos países hispanoamericanos, por la sencilla razón de que se trata de la pervivencia de fórmulas que fueron concertadas durante el siglo XIX y no de un Acuerdo que se firma mediando el siglo XX.

El Acuerdo de 1941, además de estudiar este asunto

del nombramiento de los Obispos, atiende a otras cuantas cosas, hoy ya completamente perdidas, que constituyen un auténtico *modus vivendi*: Reconoce los cuatro primeros artículos del Concordato de 1851; establece las bases sobre las cuales se debía negociar respecto a beneficios no consistoriales y otras normas que hacen de él, más que un Acuerdo propiamente, un auténtico *modus vivendi*.

b) *Provisión de beneficios no consistoriales.*

Y vamos a examinar el Convenio sobre provisión de beneficios no consistoriales. En realidad, gran parte del camino está esbozado, puesto que muchísimas de las razones que acabamos de exponer en pro y en contra de una teoría determinada, valen, aunque evidentemente con menos fuerza, cuando se trata de provisión de beneficios de un rango secundario, como son los no consistoriales.

En realidad, puede decirse que el problema arranca del Concordato de 1753, que vino a dar una resolución muy a tono del siglo XVIII. Se venía discutiendo acerca del Patronato de nuestros Reyes y el Concordato de 11 de enero de 1753 establecía, de una parte, una negativa total a la existencia de este patrimonio, y consiguientemente parte del principio de que efectivamente no existía. Sin embargo, lo que de efectivo se contenía en el pretendido Patronato, viene luego por concesión del Papa ya que la Santa Sede renuncia a todas las reservas, con la única excepción —cosa puramente simbólica— de 52 beneficios, de los cuales podría disponer libremente en España.

### EL CONCORDATO DE 1851

El Concordato de 1753, en cuanto a la provisión de estos beneficios, apenas es alterado por el de 1851. El sistema de provisión de beneficios, la proporción de estos bene-



ficios entre la Corona, la Santa Sede y los Ordinarios, son prácticamente los mismos en 1753 que en 1851. Sin embargo, entre uno y otro ha ocurrido una porción de hechos de un interés extraordinario. Toda la nación ha sentido la sacudida de la guerra de la Independencia; se ha producido la desamortización; la estancia entre nosotros de los franceses ha dejado el rastro de un liberalismo político. Estos tres factores —la miseria de un país empobrecido, el problema económico de los que detentaban los bienes eclesiásticos y el problema del reconocimiento del régimen liberal, y en concreto de Isabel II— están pesando durante las negociaciones del Concordato de 1851. Ahora no nos interesa más que fijarnos en el aspecto benefical de este Concordato.

### LAS PARROQUIAS

Respecto a las Parroquias, la actuación del Concordato de 1851 no puede ser más elogiosa. Se suprimen una porción de abusos; se eliminan las parroquias personales que resultaban ineficaces desde el punto de vista de la cura de almas, con excepciones tan escasas que bastan para contarlas los dedos de una mano; y, en fin, se uniforma el sistema parroquial en toda España. Por consiguiente, como ha hecho notar el señor Obispo de Albacete en el número extraordinario de *Ecclesia* dedicado al Concordato, en la actualidad vemos aún en la organización parroquial española los magníficos efectos y frutos que ha producido el Concordato de 1851 de tal manera que el de 1953 en este aspecto apenas ha tenido que hacer nada.

### LOS CABILDOS

En cuanto a la provisión de beneficios capitulares, el Concordato de 1851 actuó en tres sentidos: de una parte,

disminución del número de Cabildos, que era realmente impresionante. FERNÁNDEZ DE RETANA, en un artículo aparecido en la *Revista Española de Derecho Canónico*, con ocasión del centenario del Concordato de 1951, publicaba la lista, y en verdad impresiona que en un país que estaba ya culminando en su decadencia, pudiesen existir aquella cantidad de corporaciones capitulares y se comprende que la situación era insostenible. Disminución, pues, del número de Cabildos y capitulares.

Por otra parte, se procedía a uniformar la disciplina capitular; desaparecían dignidades propias de cada Cabildo, con muy contadas excepciones; se reglamentaba rigurosamente el número de prebendas que existirían en cada uno de ellos, y, finalmente, cosa muy interesante, después de haber disminuído el número y uniformado los Cabildos, se procedía a urgir la residencia. Surge de aquí un tipo de Cabildo que había de influir de manera beneficiosa sobre la vida religiosa de nuestra Patria.

### LEGISLACIÓN POST-CONCORDATARIA

Pero estos conceptos, nada más que delineados por el Concordato de 1851, se ven favorecidos por una legislación post-concordataria particularmente interesante. En primer lugar, algo que hoy nos choca extraordinariamente: la aparición del acuerdo con el Nuncio, por una serie de Decretos concordados de escalafón, es decir, de una especie de plantilla, en la cual los capitulares, sean menores como los beneficiados, sean ya canónigos o dignidades, van pasando de un Cabildo a otro con arreglo a un complicado sistema de años, categorías, etc. El elogio mayor que puede hacerse del escalafón, creo que consistirá en leer las páginas, apasionadas si se quiere, pero llenas de santo amor a la Iglesia, y llenas por otra parte de sugerencias fecundísimas,

que San Antonio María Claret dedicó al tema en aquella especie de Memoria que él preparó para ofrecer a la Reina, sacando la provisión de beneficios eclesiásticos de la libre provisión por la Corona, que en realidad era la libre provisión del Ministro de Gracia y Justicia, sometido a los avatares de la política, y llevándola a un sistema que hoy nos choca, que muchas veces podemos criticar, que no se adapta a nuestra mentalidad eclesiástica actual, pero que resultaba beneficiosísimo por su propio automatismo. Aun, por no recurrir a autoridades un tanto lejanas, como la del P. Claret, en nuestros días podemos ver cómo fué comentado el decreto sobre la Junta delegada del Real Patronato: era necesario recortar el arbitrio ministerial y esto se hacía con el escalafón.

Se utiliza también en la legislación post-concordataria otro arbitrio para limitar la libertad en la provisión: el sistema de oposición. Ya estaba apuntado en el Concordato mismo, pero es un acuerdo posterior el que aumenta el número de canonjías que habían de proveerse por oposición y el que da normas bien delimitadas y concretas respecto a la celebración de estas mismas oposiciones.

Con esto y con que prácticamente hasta nuestros días —hasta los días de la Dictadura y de la República— las canonjías y en general los beneficios catedralicios, se mantienen congruos, resulta un tipo de Cabildo, de una parte, con cierta altura científica garantizada por las oposiciones; de otra, con una relativa independencia frente al arbitrio ministerial y enfrente a la misma autoridad eclesiástica, por la inamovilidad, que no siempre se da en los cargos eclesiásticos, y por la independencia económica que daba la congrua de la dotación.

Entonces el Cabildo empieza a actuar beneficiosamente sobre los seminarios. El seminario, que en el Concordato de 1851 aparecía muy tímidamente en un solo artículo, experimenta indirectamente las consecuencias de la dignifica-

ción del Cabildo y aquellos canónigos que para preparar sus oposiciones habían estudiado profundamente la Moral o la Teología o el Derecho, proyectan su influencia sobre el seminarista e incluso sobre la misma vida de las diócesis.

Así llegamos a la República, en que hay una especie de paréntesis; las diócesis, en su gran mayoría, apenas pueden mantener sus Cabildos. Llega la guerra y efectivamente igual que ha ocurrido con la provisión de los Obispos, se produce un compás de espera que, sin embargo, es mucho más prolongado, puesto que hasta 1946 —y a pesar de estar anunciado en el Convenio de 1941 que comenzarían las negociaciones— no se firma el Convenio para la provisión de beneficios no consistoriales. Los términos del problema son los mismos exactamente —con leves diferencias de matiz— a que antes hemos aludido: la guerra reciente, la tradición que existe, la necesidad, por otra parte, de atemperarnos a los tiempos actuales, etc.

### EL CONVENIO DE 1946

¿Qué solución se da en el Convenio de 1946? Primero, algo parecido a la de 1753: aceptación de un principio. ¿Qué principio?: Que la provisión de beneficios eclesiásticos corresponde a la Iglesia. Segundo, aceptación de unas consecuencias. Cuanto haga el Estado en este aspecto será consecuencia de un privilegio. Se trata de un indulto concedido a España, en concreto en atención a las tradiciones propias del país. Y este principio y estas consecuencias se reflejan luego sobre unas soluciones de carácter práctico; soluciones, sin embargo, de carácter práctico en las cuales el lector superficial se encuentra un poco desorientado.

A primera vista el lector del Convenio de 1946 queda sorprendido al ver que se consagra en sus líneas generales el mismo sistema del de 1851 y aún más, del de 1753. Sin

embargo, hay una alteración fundamental: la iniciativa, que primeramente estaba en manos del Ministerio de Gracia y Justicia, ha sufrido un cambio radical. La iniciativa, después del Convenio de 1946, está íntegramente en manos de la Iglesia; en algunos casos, como en la provisión, por ejemplo, de chantrías, como era tradicional, sin intervención alguna del Estado, y en otros, con intervención del Estado, pero con una provisión precisamente hecha por la autoridad eclesiástica.

### LAS PARROQUIAS

Puntos concretos: primero, el Estado, por de pronto, renuncia a la intervención en la provisión de las parroquias, con la única excepción de la posibilidad de interponer objeciones políticas. Por consiguiente, dieciocho mil beneficios eclesiásticos —así se viene a computar, poco más o menos, el número de parroquias existentes hoy en España— pasan a quedar enteramente en manos de la Iglesia, sin más limitación que la de que el Estado puede interponer objeciones políticas cuando se trate ya de una provisión definitiva de la parroquia. Es cierto que la antigua intervención de la Corona había quedado ya muy disminuída en lo que atañe a las parroquias, ya que se utilizaba tradicionalmente un ingenioso sistema de elaboración de ternas que hacía prácticamente imposible la más mínima alteración por parte del Ministerio. Pero no es menos cierto que esta ingeniosidad dejaba en pie el principio de que la provisión de todas las parroquias correspondía a la Corona, salvo que existiese un patronato particular, y este principio quedó derogado en el Convenio de 1946.

## BENEFICIOS CATEDRALICIOS

En cuanto a los beneficios catedralicios, a diferencia del Concordato de 1851, y pese a corrientes contrarias que pudiesen existir, no se disminuyen en número; antes, al contrario, indirectamente quedan aumentados. La elevación a categoría de diócesis de algunas Administraciones Apostólicas y la creación de nuevas diócesis, hacen que haya hoy en España más canónigos y más beneficiados que anteriormente a 1939. Sin embargo, ha irrumpido aquí un nuevo concepto de Cabildo: la residencia, que había sido urgida con gran celo y perseverancia durante la vigencia del Concordato de 1851; que incluso había sido favorecida mediante una dotación congrua; cuya dispensa había quedado reducida a unos cuantos casos taxativamente marcados, como era, por ejemplo, la asistencia a la Capilla Real, aquí no aparece urgida por ninguna parte e incluso, indirectamente, el Convenio al decir que la dotación será la de 1946, que ya era manifiestamente incongrua, manifiesta tendencia a no urgir esa residencia, lo que ya está ocurriendo en la mayor parte de los Cabildos españoles (3).

¿Qué ha sucedido aquí? Sencillamente la introducción de un nuevo concepto de Cabildo. Más exactamente: de un nuevo concepto de la Diócesis, que tiene que hacer hoy frente a una porción de cometidos: la Acción Católica, obras asistenciales, obras de caridad, asesorías... Mil cosas que, en su máxima parte, son totalmente gratuitas o no llevan consigo por lo menos una dotación congrua. Este número de canónigos y beneficiados permite al Obispo disponer de unos cuantos sacerdotes que tienen ya un punto de apoyo económico y pueden aplicarse de esta manera con

---

(3) Nos referimos, entre otros indicios, a la desaparición del oficio coral vespertino.

mayor libertad a los menesteres que el Obispo les quiera dar, sin necesidad de buscar una previa compensación económica.

No entro en las soluciones de detalle del Convenio; no nos interesan. Advierte con mucha razón el Sr. Obispo de Túy, en el número extraordinario de *Ecclesia* que, en realidad, se trata de una pura técnica. Esos turnos y esa manera de proveerse las dignidades de una mitad y de la otra mitad, que al lego se antoja difícilísima, en la práctica resulta sencillísima y, por otra parte, no ofrece un mayor interés para el público al que va destinada esta conferencia. En sus líneas generales se mantiene el sistema antiguo de oposiciones en la provisión de dignidades, canonjías, oficios, etc.

### CRÍTICA

¿Qué cabría decir de este Convenio de 1946 acerca de la provisión de beneficios no consistoriales? Cabría decir, sencillamente, cuanto hemos dicho del Convenio sobre provisión de diócesis; exactamente lo mismo, con algunas diferencias de matiz. Acaso, sin embargo, todavía éste de 1946 presente un carácter administrativo excesivamente marcado, sobre todo si se contrasta con otro Convenio, el firmado en 8 de diciembre de 1946, sobre seminarios, donde ya se atisba una nueva concepción de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, concepción que había de llegar a su madurez en el Concordato de 1953.

### B) LA ESFERA TERRITORIAL DEL GOBIERNO ECLESIASTICO EN ESPAÑA

Voy a procurar ser breve, porque dada la extensión de la materia resultaría completamente imposible estudiarla a fondo. El planteamiento de la cuestión es claro. De la mis-

ma manera que antes decíamos que sólo se puede seguir ventajas de que efectivamente entre los dignatarios eclesiásticos y las autoridades civiles exista un clima de armonía y colaboración, cabe decir que también sólo se puede seguir ventajas del hecho de que las divisiones administrativas o políticas y las divisiones eclesiásticas coincidan; y mucho más cuando, como consecuencia de una unión o, por lo menos, un régimen de concordia entre la Iglesia y el Estado, se tienen que producir repercusiones administrativas: La Delegación de Hacienda, que ha de proporcionar los fondos con que el Estado está obligado a contribuir, el sistema de reparación de templos, el régimen de fundaciones pías, la aportación que se suele imponer a las parroquias, etc., exigen en cierta manera que haya una armonía entre la distribución territorial de la Iglesia y la que el Estado hace a efectos administrativos.

Esta armonía puede tener dos repercusiones: una, referente a los límites del Estado frente a otros Estados; otra, referente a los límites internos de las diócesis.

### LÍMITES NACIONALES

La primera, con alguna sorpresa, la vimos registrada en el art. 9.º del Concordato que establece que, efectivamente, los límites de la nación coincidirán con los límites eclesiásticos, de tal manera que no haya ningún Obispo —excepto el de Seo de Urgel— que tenga jurisdicción en territorio no español y, a su vez, ningún obispo extranjero que tenga jurisdicción en territorio español. Digo que con alguna sorpresa porque el problema era mínimo, exceptuados esos caseríos franceses que hay en la frontera de Navarra, en la parroquia de Valcarlos, que no habían presentado nunca problema alguno, antes bien, se habían mostrado prácticamente contentos y habían aceptado seguir viviendo con



la disciplina española. Como se ve, el problema no tenía importancia ninguna, y no se explica el porqué de esta estipulación, como no sea el seguir la línea de otros Concordatos de naciones recién nacidas a la Historia, que pusieron particular celo en este aspecto.

### LÍMITES DIOCESANOS

En cambio, el problema de los límites de las diócesis ya se presenta revestido de unos caracteres de particular interés. Tengamos en cuenta que, en sus líneas generales, el sistema de división eclesiástico español nos viene del siglo XVI. Hay unas modificaciones algo posteriores, pero si se exceptúan algunas de ellas —como la creación de la diócesis de Santander— en su máxima parte son retoques bien poco afortunados, hasta llegar la reorganización del Concordato de 1851.

### ESTRUCTURA GEOGRÁFICA DEL PAÍS

Ahora bien, entre el siglo XVI, en que se realizan los últimos cambios de importancia, y nuestros días, han ocurrido muchas cosas. Una es el cambio total de la estructura de un país que tenía la riqueza en el centro a otro país que tiene la población y la riqueza dinámica en la periferia; de unas diócesis del centro que daban el tono y que pesaban extraordinariamente en el ámbito político, administrativo y económico, a otros obispados empobrecidos en relación con los del litoral cada vez más ricos. Resulta significativo que en las últimas creaciones de diócesis sólo una sea interior (Albacete), mientras Huelva, San Sebastián y Bilbao están asomadas al mar. Efectivamente se ha producido un cambio en la estructura del país. Quien visite Medina del

Campo o cualquiera de estas grandes ferias del centro del país y pase por estos pueblos, se da cuenta de que esto es así.

Por otra parte, una división administrativa puramente arbitraria, criticadísima cuando se hizo hace ciento veinte años, sin fundamento apenas ninguno, que constituía, además, una mala copia del sistema departamental francés, puesto que evidentemente se había inspirado —según ha sido demostrado recientemente en la *Revista de Estudios políticos*— en el sistema que trataron de implantar los franceses durante el tiempo del gobierno intruso, ha llegado a lo largo de estos ciento veinte años, a calar, porque el tiempo no pasa en balde y porque a partir de la Restauración para acá se ha producido la estructuración de las redes de comunicación del país. Desde que se restableció la Monarquía hasta 1920 ó 1925, con una rapidez que hoy nos resultaría increíble, se realizó el sistema arterial de los grandes medios de comunicación (el ferrocarril, primero, y las carreteras, después), que estructuraron todo el país.

Ahora bien, si efectivamente el sistema administrativo tenía ciento veinte años de antigüedad, resultaba que en 1953, cuando se firmaba el Concordato, estaba ya anticuado. Es cierto que se fué adaptando a la realidad de lo que iba ocurriendo en el siglo XIX, particularmente en su segunda mitad. Pero posteriormente se han producido, sin embargo, algunos fenómenos que lo han hecho menos adaptado a la realidad de hoy. Cuando se hizo la división administrativa en provincias —por poner un ejemplo claro— Pontevedra era toda una población y Vigo era una aldea de pescadores, y hoy ya se sabe la importancia que ha adquirido Vigo. Aceptar íntegramente y a ciegas el sistema administrativo, puramente por ser administrativo, nos conduciría a un error ya que, al tratar de modernizar y retocar el sistema eclesiástico de distribución territorial, caeríamos

en el defecto de adaptarlo a realidades que se establecieron con arreglo al criterio de un siglo antes.

No olvidemos tampoco, junto a este cambio de estructura geopolítica, el hecho de que la misma mentalidad política ha ido siguiendo un proceso que es parecido en todos los países. La importancia que tenía aquel reducidísimo núcleo de funcionarios de una capital de provincia no tiene comparación con la que hoy tiene. La centralización administrativa provincial es un hecho con el que se ha de contar.

### NUEVOS FACTORES

Tampoco puede olvidarse que hace más elocuente el problema la existencia en el conjunto económico de dos factores nuevos: En primer lugar, lo que pudiéramos llamar la misión del clero. Mientras efectivamente la labor del clero se redujo a asegurar el culto y, por otra parte, atender al cuidado espiritual de las personas, una imperfección en la organización administrativa no tenía mayor repercusión. En cambio, hoy...

Piensen ustedes en la realidad de algunas de nuestras diócesis, que tienen desplazadas la capitalidad a una población sin importancia (estoy pensando de nuevo en Vigo; estoy pensando en Logroño, que acaba de pasar de los cincuenta mil habitantes; estoy pensando en el caso de Cáceres y en tantos otros), de donde se deduce que todo un plantel de sacerdotes escogidísimos, como son los canónigos, los profesores del seminario, los beneficiados, están viviendo en pueblecitos donde no hay campo para sus actividades apostólicas. Y, sin embargo, a unos cuantos kilómetros hay una población que está esperando una actividad apostólica de esos mismos sacerdotes, y se da el contrasentido de que

algunos de estos sacerdotes sean desplazados a la residencia episcopal, no más que por darles una función, que será mercedísima, pero que ha de resultar fatal desde el punto de vista apostólico.

Así estaban las cosas y hay que añadir un segundo factor que las hace más complicadas: la entrada de los seglares dentro de las mismas actividades apostólicas. Cuando no se trata ya de seleccionar unos cuantos sacerdotes que rodean al Obispo, sino que este Obispo necesita a su alrededor un Consejo de los Hombres de Acción Católica o un Secretariado de Hijas de María, ha de escoger entre los elementos que tienen a su alcance. Y resulta anacrónico o chocante que en la población donde desenvuelve su actividad tenga que echar mano de personas de mínima formación cultural, mientras en la capital hay elementos de primerísima categoría, a los que, por este desplazamiento geográfico no se puede recurrir. Esto aun prescindiendo del problema delicadísimo que puede plantear la coexistencia de diversas diócesis en una misma población.

El problema se empezaba a ver ya en el siglo XIX. Sin embargo, la solución que intenta darse durante todo él es una solución con un criterio totalmente desvirtuado: el de las economías. Todos los proyectos de arreglar la situación de las diócesis durante el siglo XIX, tiene como *leitmotiv* las economías. Así, la Comisión de 1848, que no consiguió ponerse de acuerdo y elaboró tres proyectos a falta de uno; así, el mismo Concordato de 1851; así, la realización del Concordato, reunido, por ejemplo, en una sola entidad el priorato de las Ordenes militares y la nueva diócesis de Ciudad Real.

Al entrar en el siglo XX se proyecta con otro criterio; la Hacienda la tenemos muchísimo más saneada y la técnica hacendística ha mejorado notablemente. Estamos hartos de saber que no basta tener dinero, sino que hay que

saber administrarlo. Y esto permite que ya en nuestros días el problema no se plantee desde el punto de vista de las economías, sino el de atender a las necesidades. Efectivamente, aun antes de la firma del Concordato se crean unas cuantas diócesis (Bilbao, San Sebastián, Albacete y Huelva) y se elevan a diócesis algunas Administraciones Apostólicas que parecían más viables entre aquellas que el Concordato de 1851 había mandado suprimir.

### EL CONCORDATO DE 1953

El Concordato aborda el problema en su art. 9.º En primer lugar, con un criterio muy realista: atención a las necesidades y no a posibles economías. En este querer atender a las necesidades, hay una aspiración y es evitar en lo posible que las diócesis abarquen territorios pertenecientes a diversas provincias civiles, por lo cual se procederá de común acuerdo a una revisión de las circunscripciones.

La mera lectura de los dos párrafos del artículo ya sorprende un poco el ánimo del lector, porque se encuentra con dos disposiciones antitéticas: de una parte, ha de coincidir con los límites y, de otra parte, se han de suprimir los enclaves. Una de dos. En algunos casos —tales, por ejemplo, las diócesis de Vitoria y Bilbao— resulta que es completamente imposible cumplir esto, porque existen enclaves civiles; La Iglesia ha suprimido los enclaves, pero el Estado manda, por una parte, que coincida con los límites civiles y, por otra parte, manda que se supriman los enclaves. Por eso está tan acertada la disposición al decir que se haga de común acuerdo, es decir, que cuando el Estado quiera que la Iglesia suprima los enclaves, parecerá oportuno que los mismos enclaves civiles —que son, según nos dicen, treinta y dos en toda España— desaparezcan.

Y queda, sobre todo, otro problema, que es el que puede invalidar toda la acción beneficisísima del art. 9.º: es la cuestión de plazo. Hay un artículo interesantísimo de BARRILARO a propósito de una resolución célebre del Consejo de Estado de Italia (de 19 de diciembre de 1947), donde se va explicando día a día y fórmula por fórmula lo que ocurrió con el Concordato italiano. PÉREZ MIER, en el número extraordinario de *Ecclesia*, alude a lo ocurrido en el Concordato de 1851, que en parte quedó en letra muerta en este aspecto y alude también a la experiencia concordataria de otros muchos países. Y recordaba la comparación que hizo Maura de la Dictadura con la bicicleta, que a medida que va perdiendo velocidad, va adquiriendo mayor posibilidad de caerse. Algo así, dice, podría escribirse de los Concordatos.

### CRÍTICA

¿Qué había que decir de este artículo? Puesto que puede constituir, como todo el Concordato, una excelente base de negociación, lo que en realidad vaya a salir de esta negociación sólo Dios lo sabe y nosotros no podemos más que conjeturarlo. Sin embargo, cabe decir que al haber trasplantado por vez primera el problema del terreno de la pura economía al terreno de las realidades, se ha dado un paso muy importante, cuyos efectos beneficiosos están a la vista, por lo que han supuesto ya y están suponiendo por momentos cada vez más en la vida espiritual de extensísimas regiones españolas: la creación de nuevas diócesis. De desear hubiese sido que se hubiera tenido en cuenta también el problema, no aludido siquiera, de los cambios de capitalidad de las diócesis. Es vivo y doloroso en algunas. Pero acaso la adversa experiencia del Concordato de 1851 haya influido en el silencio del de 1953.

En conjunto, queda confirmado el juicio que yo anteponeía a todo cuanto he dicho: se trata de un Concordato hecho en un ambiente de concordia para continuar en ese mismo ambiente; se trata de una excelente base de negociación, que podrá dar óptimos frutos. Únicamente cabe desear que ese ambiente de concordia no se rompa y, por consiguiente, el Concordato de 1953 se lleve, efectivamente, a feliz término.





LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA  
ESTATAL Y EL NUEVO CONCORDATO

LUIS JORDANA DE POZAS  
Catedrático de Derecho Administrativo



## CARÁCTER SUBORDINADO DEL TEMA

Dado el carácter completo del temario y la altura y calidad, bien superior a la mía, de los Profesores que han desarrollado las diversas lecciones, me considero totalmente excusado de hacer consideración ninguna de carácter general sobre el Concordato, sobre sus antecedentes, sobre lo que significa en la historia de las relaciones de la Iglesia y el Estado español, sobre su trascendencia, y acerca de la impresión no sólo satisfactoria, sino gozosa que ha producido en todos los que profesamos la religión católica. Debo circunscribirme estrictamente al tema que se me ha marcado. Y este tema es además restringido en sí mismo y relativo a una materia en cierto modo secundaria.

No hay en ello nada nuevo para los que cultivamos las disciplinas administrativas. Hace ya muchos años que desde mi Cátedra vengo insistiendo en el carácter subordinado de la Administración y del Derecho Administrativo. La misma etimología nos lo está diciendo con su raíz *min*, *minis* contrapuesta a *magis*. Todo lo administrativo está ordenado a los fines que cumple, a las entidades de que forma parte, a las fuentes, instituciones o autoridades superiores cuyas leyes, designios o acuerdos ejecuta. Así, por tanto, también en estas relaciones entre la Iglesia y el Estado lo administrativo no es más que una consecuencia de otras y más altas finalidades, designios y preceptos que se contienen en el Fuero de los Españoles, en el Derecho Canónico y en el Concordato. Pero es que, además, esta materia administrativa contenida en el Concordato ha sido dividida, a los efectos de

este curso, en dos; de manera que mi querido maestro, el Profesor Gascón y Marín, se ocupará de hablar de la Administración activa en relación con el Concordato y yo, en cambio, debo limitarme tan sólo a la organización.

## LA IGLESIA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Y, sin embargo, la materia es lo bastante amplia para que nos impida apelar a un ardid bien conocido entre conferenciantes y profesores: el de evadirnos del tema que debemos desarrollar acudiendo a otro más atractivo relacionado con él. De no ser así, ¡qué magnífica acasión sería ésta para hablar de la influencia de la Iglesia católica en el Derecho administrativo nacional, en la Administración Nacional! ; tema que está aguardando quien lo desarrolle, que sugiere infinitos apuntes, que evoca multitud de teorías, de hechos, de instituciones, de sucesos y que podría explicar y demostrar por qué muchas de las cuestiones administrativas no tienen que ser tratadas en los Concordatos, porque en verdad responden —aun sin saberlo o sin confesarlo— precisamente a los antecedentes, a la doctrina, a la realidad, a la prudencia, a la política administrativa, seguida por la Iglesia a lo largo de su existencia, pronto bimilenaria.

Como han hecho nuestros colegas ingleses, podríamos, pues, discurrir sobre el «legado» de la Iglesia católica en el orden administrativo. Lo mismo que han hecho respecto a Roma, Grecia y otras culturas aquellos profesores, podría escribirse un libro que reflejara todo lo que debemos a la Iglesia en los órdenes puramente humanos y particularmente en este de la política y el derecho de la Administración. ¡Qué admirable y múltiple sabiduría la que resplandece en las soluciones dadas por la Iglesia a los complejos e infinitos problemas derivados de su actividad para cumplir los elevados fines consistentes en la procuración de

fos medios personales y materiales que necesita o encarnada en las formas y modos de proceder en circunstancias tan distintas y cambiantes! La armonía entre la autoridad y la democracia, la conciliación entre la unidad y la variedad, el prudente equilibrio entre la centralización y la autonomía, el respeto a la variedad exigida por las tierras y las gentes, sin perjuicio de una uniformidad mínima, sin la cual la Iglesia perdería su admirable cohesión; todo esto y mucho más puede aprenderse en la organización y acción administrativas de la Iglesia católica y en su historia. Pero, desgraciadamente, tengo que responder a vuestra esperanza al venir aquí, que ha sido la de que mejor o peor desarrolle un tema concreto que es el antes enunciado.

#### PLAN DE LA CONFERENCIA

Viniendo, pues, concretamente al tema, creo que hay tres clases de cuestiones orgánicas que el Concordato suscita: La primera, referente a los límites y a la reforma de la división eclesiástica en su relación con la Administración del Estado. La segunda, que concierne a la situación de los clérigos y religiosos respecto de la función pública administrativa. Y finalmente una tercera, relativa a la organización estatal para las actividades dimanantes del Concordato. Vamos a ocuparnos de cada una de ellas sucesivamente.

##### A. LOS LÍMITES Y LA REFORMA DE LA DIVISIÓN ECLESIASTICA EN SU RELACION CON LA ADMINISTRACION DEL ESTADO

Dejando aparte la posibilidad evidente de que pueblos nómadas o poblaciones en trance de emigración hayan de tener una organización religiosa, la Iglesia católica, desde

hace muchos siglos, es una sociedad sedentaria, lo mismo que el Estado. Por consiguiente, uno de los elementos de su organización es el territorio. No es la Iglesia un conjunto de personas o de fieles que esté vagando por la superficie del globo terráqueo y en la que, por consiguiente, el territorio no tenga más importancia que la transitoria del lugar en que descansa o pernocta. No; la Iglesia es hoy una sociedad sedentaria, lo es hace mucho tiempo y, por consiguiente, el territorio tiene para ella la misma consideración, en realidad, que tiene para el Estado. Por ende, la Iglesia ha tenido que ocuparse del problema del territorio y de su división. Y como este territorio es el mismo sobre el cual están asentadas las sociedades políticas y como es este territorio un elemento esencial del Estado que no puede por ello desatenderlo, de ahí la posibilidad constante de conflictos, de pugnas, de interferencias o, al revés, de relaciones, de influencias recíprocas, de conveniencias de armonía entre el tratamiento que se dé al territorio por la Iglesia y el que se le dé por el Estado.

En este sentido, la teoría general sobre división territorial es perfectamente aplicable en el orden administrativo y en el eclesiástico, aun cuando no suela enfocarse por los autores del Derecho Canónico desde aquel punto de vista, que es más bien administrativo. Por consiguiente, podríamos principalmente referirnos de un modo común a la teoría general de la división del territorio, abriendo luego capítulos distintos para esta materia en el orden administrativo y en el orden canónico.

La división del territorio es una necesidad que viene impuesta por una multitud de consideraciones: el principio de la división del trabajo; la conveniencia de que las autoridades jerarcas sepan cuáles son sus deberes y cuáles sus facultades en orden al ejercicio de las funciones que les conciernen en la superficie terráquea; la conveniencia de los propios súbditos, feligreses, etc., de saber a quién

tienen que dirigirse, de quién han de recibir las directivas, las órdenes, las normas que hayan de cumplir; a quién han de acudir en sus peticiones y recursos, etc. Por todos estos motivos, y otros más que omitimos, la división del territorio se impone.

La división territorial puede hacerse de muy diversas maneras y con arreglo a muy diversos criterios. La división puede ser un hecho espontáneo que en un momento dado se reconoce; o puede, por el contrario, ser realizada de modo reflexivo con arreglo a un criterio racional. Tanto la Iglesia como el Estado se encontraron con una división territorial de origen espontáneo y consuetudinario; es decir, los grupos humanos se han constituido; la actividad de sus jefes y de sus propios elementos humanos se ha extendido hasta un lugar determinado, allí ha chocado con la actividad de otros grupos más o menos próximos, y ha habido que llegar a un acuerdo para decidir hasta dónde podrá actuar cada uno. Por lo común, estas primeras situaciones son determinadas por la vitalidad del fenómeno sociológico, del fenómeno religioso, del fenómeno político y no son producto de una previa y racional división.

Ocurre, sin embargo, lo contrario en otros supuestos; por ejemplo, cuando se trata de una invasión, de una reforma, de una colonización, etc., en que ya existe una división del territorio, sobre la subsistencia, reforma o sustitución de la cual hay que decidir. En este supuesto es cuando surgen los diversos criterios a que responde la división territorial: geográfico, histórico, racial, geométrico, etc.

La división territorial eclesiástica es mucho más antigua que la del Estado. La Iglesia tiene una continuidad que no ha logrado el Estado y que es precisamente uno de los argumentos humanos de su origen divino, y la Iglesia, nacida en momentos de unidad del mundo entonces conocido, hereda y utiliza, como en tantos otros casos, la gran sabiduría del pueblo romano y se vale en gran medida de las divisio-

nes que en Roma existían. Por consiguiente, hasta en sus nombres, las provincias, las diócesis, algunos de los nombres que se dan a las circunscripciones intermedias entre la parroquia y la diócesis, no son más que eco de realidades romanas. El Estado viene a montar su división territorial mucho después, cuando menos cinco o seis siglos más tarde, y en esta división del Estado naciente la división eclesiástica anterior ejerce una gran influencia que se manifiesta, sobre todo, en el orden local. Todavía hay países, como Inglaterra y Portugal o regiones españolas como Galicia, en las que la parroquia con este mismo nombre y con un origen conocidamente eclesiástico es el núcleo, es la unidad territorial del país, y constituye la más pequeña de las administraciones territoriales. Pero prescindiendo de todo esto tan interesante, prescindiendo de que, por ejemplo, el poder impositivo de los municipios tiene a veces su origen en la facultad reconocida a las parroquias eclesiásticas de repartir sus gastos o de obtener ingresos por procedimientos de reparto sistemático entre sus feligreses; prescindiendo de estas y otras muchas cosas, el hecho es que la organización parroquial ejerce un influjo sobre la división municipal, que, en sus orígenes, es muy grande. El mismo fenómeno se manifiesta en circunscripciones de mayor categoría y no sería difícil que si, por ejemplo, estudiásemos la división de los partidos judiciales en España, encontráramos muchas veces su coincidencia con organizaciones eclesiásticas preexistentes. Ahora bien, más tarde la división política se afirma, se sistematiza, adquiere mayor importancia con el desarrollo de las actividades públicas y llega un instante en que el fenómeno —y en este momento nos encontramos— es el contrario: en vez de ser la división eclesiástica la que influye sobre la civil es ésta la que influye sobre la eclesiástica.

En lo que se refiere concretamente a España, tanto la división político-administrativa española como la división



eclesiástica son de origen claramente tradicional. Nunca ha habido, que yo sepa —y mi ignorancia es muy grande en todo y particularmente en estas cuestiones— ni siquiera un intento de hacer lo que se puede llamar una división eclesiástica racional del territorio español. Hasta los intentos más radicales de reforma de la división diocesana española, se han movido sobre líneas muy fundamentalmente tradicionales. Y la división político-administrativa provincial, pese a su apariencia de separarse de la tradición en esta materia, no hizo en realidad más que subdividir la vieja división histórica. Todavía los niños de las escuelas primarias dicen: «Aragón: Huesca, Zaragoza y Teruel; Cataluña: Lérida, Barcelona, Tarragona y Gerona, etc.» Es decir, que nuestro JAVIER DE BURGOS, siguiendo lo que comisiones anteriores habían preparado, no hizo más que subdividir en unidades más pequeñas los reinos y territorios que constituían circunscripciones mucho más amplias y extensas.

En lo que se refiere al Municipio, nunca ha habido —ni se pretende siquiera hoy hacerla— una revisión de lo que la historia ha producido. Cosa distinta, en cambio, ha ocurrido en el orden parroquial, donde sí que se ha procedido después del Concordato de 1851 a arreglos parroquiales sistemáticos y objeto de estudios previos, a veces interesantísimos, con la excepción, según creo, de cuatro diócesis, donde no se ha verificado este arreglo parroquial sistemático.

La situación de estas dos divisiones era de absoluta independencia. No puede ofrecer, claro es, duda la competencia del Estado para darse su propia división. No la ofrece tampoco la de la Iglesia para establecer cuáles han de ser las circunscripciones de sus diversas unidades territoriales. Sobre la materia conviene recordar el categórico texto del Canon 215 que dice: «Compete exclusivamente a la suprema potestad eclesiástica el erigir, cambiar los límites, dividir, unir, suprimir las provincias eclesiásticas, diócesis,

abadias o prelaturas *nullius*, vicariatos apostólicos y prefecturas apostólicas.» Los Cánones 216 y 217 al hablar respectivamente de la división en parroquias y en regiones o distritos y la costumbre, atribuyen esta misma facultad a los Ordinarios en lo que se refiere al territorio de sus diócesis.

Si tuviéramos que exponer, como lo hacemos en el Derecho administrativo, de un modo un poco dogmático la división de la Iglesia en países como España, diríamos que el territorio, a efectos eclesiásticos, se divide en provincias, estas provincias en diócesis, las diócesis en arciprestazgos y los arciprestazgos en parroquias. Tendríamos, por consiguiente, una división de mayor número de miembros o de categorías, que la división política, puesto que entre nosotros, con carácter general, no existe una circunscripción intermedia entre el Municipio, que es el que, salvadas las distancias, habría de ponerse al nivel de la parroquia, y la provincia, porque el partido judicial tiene el carácter de una circunscripción especial y no general. Del mismo modo, por encima de la provincia, que es equiparable a la diócesis, no existe tampoco, entre la provincia y el Estado, una división general equivalente a la provincia eclesiástica.

Estas dos divisiones permanecieron independientes, sin influirse recíprocamente de un modo deliberado, pero llega un instante, en el siglo pasado, en que se plantea el problema de su articulación. Surge en la primera mitad del siglo y se plantea con caracteres agudos con motivo del Concordato de 1851. No se expresa en él claramente un designio de sujetar, de atemperar, de reformar la división eclesiástica sobre las líneas de la división político-administrativa. Todo lo que se dice en el art. 5.º y siguientes del Concordato es que la reforma que se trata de llevar a cabo es ya justificada por ser necesario y conveniente «para la mayor comodidad y utilidad espiritual de los fieles». En parte alguna, ni tampoco en los documentos de que tene-

mos noticia, anteriores o coetáneos del Concordato, se invoca un designio de modificar la división eclesiástica, sujetándola a la división político-administrativa. Esto no es extraño, porque la división político-administrativa española era, a la sazón, muy reciente; había sido hecha el año 1833 y era controvertidísima, como lo ha sido hasta hace muy pocos años. De ahí el gran interés y la repercusión política del Concordato actual. Realmente, tal vez nunca hubiera podido soñar JAVIER DE BURGOS con que su obra, hecha de un modo tan provisional, tan azaroso, iba a recibir nada menos que el refrendo de un Concordato con la Santa Sede en el que ésta se avenía a hacer todo lo posible para que su división eclesiástica, producto de una evolución de tantos siglos, se atemperase a la división que él había creado por su Decreto de 1833.

La verdad es que la división española ha sido objeto de tremendos ataques hasta muy recientemente y que todavía en pleno Movimiento Nacional se puso sobre el tapete la conveniencia de revisarla, pero que esta división se estima hoy consolidada. En definitiva, el Estado ha desistido de revisar dicha división y no sólo ha desistido sino que ahora procura y aspira a que todas las divisiones, incluso la eclesiástica, vayan coincidiendo con su división político-administrativa. En el año 1851 no aparecía este designio; si existía, no se atrevieron el Estado y sus representantes a confesarlo y se trató tan sólo de una mayor comodidad y utilidad para los fieles. Pero algunos de los comentaristas, bien conocedores de la manera como había sido llevada la negociación, descubrieron la hilaza, como, por ejemplo, lo hizo el señor SÁNCHEZ RUBIO en su «Juicio imparcial y Comentarios sobre el Concordato de 1851» cuando, a la pregunta de cuáles habían sido las causas de la alteración que se trataba de hacer, respondía: «Si exceptuamos la igualdad y regularidad que se desea en todo, acaso no habrá otra más sobresaliente que la que mira a la econo-

mía de los gastos». Es decir, que se trataba de reducir el número de diócesis, como medio de disminuir, también, los gastos que éstas representaban para la Hacienda del Estado.

Su Santidad el Papa Pío IX en las Letras Apostólicas por las que confirmó el Concordato de 1851, no dejó de darlo a entender de un modo bien claro. El Concordato tendía —realidad que nunca se ejecutó en los términos en que había sido anunciada— a reducir el número de diócesis. Pues bien, en estas Letras Apostólicas, precisamente a la vez que el Concordato se publicaba, Su Santidad expresaba su confianza en que las diócesis que se reunieran con otras «podrán restituirse algún día a su estado primitivo, siendo el deseo principal Nuestro y de esta Santa Sede que se aumente y amplíe el número de las diócesis».

Daba a entender, pues, claramente, cómo la Iglesia había entrado en este camino, no de una manera espontánea, sino en virtud de aquel prudente realismo que la llevaba a buscar la inteligencia en el terreno menos dañoso para, en cambio, conseguir las justas garantías para su institución y sus fines en otros terrenos más esenciales.

Por lo que se refiere al Concordato actual, prescindiendo de aludir a otros Concordatos de época reciente, advertimos claramente en primer lugar que el problema se suscita respecto a las diócesis y no respecto a las parroquias. Es decir, podemos considerar que así como el Concordato de 1851 quedó frustrado en sus designios de reforma de división diocesana, alcanzó su plena finalidad y la alcanzó de un modo satisfactorio para ambas partes en lo concerniente a la reforma parroquial. En verdad, así como el Concordato de 1851 estaba en realidad centrado y toda la actividad posterior se dirigió durante muchos años a esta reforma parroquial, hoy, en cambio, puede considerarse hecha, sin perjuicio de retoques posteriores que sólo a la Iglesia corres-

ponden y, en cambio, es la reforma diocesana la que se toma en consideración.

La reforma responde a dos tendencias clarísimas: la primera, es una tendencia nacionalista; la segunda, de aproximación a la división político-administrativa del Estado.

La tendencia nacionalista se manifiesta en el precepto del art. 9.º del Concordato en que se dice: «Ninguna parte del territorio español o de soberanía de España dependerá de Obispo cuya sede se encuentre en territorio sometido a la soberanía de otro Estado, y ninguna diócesis española comprenderá zonas de territorio sujeto a soberanía extranjera, con excepción del Principado de Andorra, que continuará perteneciendo a la diócesis de Urgel». La primera parte es un efecto de esta tendencia nacionalista que, como las ondas sucesivas producidas por la piedra que cae en el lago, tiene un alcance larguísimo, a veces a gran distancia del sitio en que se produjo la caída de la piedra en cuestión y en ocasiones enormemente retrasadas en el tiempo. Es bien curioso que la tendencia nacionalista —que en su reducto original, es decir, en el orden político estatal, se halla hoy en enorme crisis—, siga sin embargo produciendo efectos en lugares y zonas tan distantes y tan alejados en el tiempo del momento en que el nacionalismo aparece. En efecto, no puede dudarse que esta es la razón del precepto transcrito, porque evidentemente la Iglesia, de suyo, no lo hubiera establecido. La Iglesia no ha solido ajustar su división a la realidad política del país en que actúa. Por exigencias más bien prácticas, creó los Primados y ahí se detuvo. Es de suponer que la Iglesia no hubiera tenido interés especial alguno en ninguna de estas dos vertientes del precepto; ni en imponer que los obispos españoles no tengan jurisdicción en el extranjero, ni en evitar que los obispos extranjeros la tengan sobre territorio español. Por nuestra parte, alcanzamos a comprender perfectamente el interés del Estado español en que ninguna parte de su territorio esté sometida

a prelados extranjeros. Lo que humildemente confesamos no entender es el interés de España en evitar que zonas extranjeras se hallen sometidas a sus propios Prelados. Parece que, en efecto, existen algunas realidades de este tipo y que en cumplimiento de este artículo habrá que renunciar a que perduren.

La segunda de las finalidades o de las causas del precepto del Concordato relativas a esta materia, es la aspiración a adecuar la división eclesiástica diocesana a la división provincial. Esta tendencia, sin embargo, se detiene tan sólo en un aspecto, que es el de las fronteras. No se persigue siquiera, ni mucho menos se ordena, que las diócesis coincidan con las provincias, que se reduzca el número de diócesis, que, como es sabido, es bastante superior al de provincias —sesenta y cuatro de unas y cincuenta de otras— al número de provincias coincidiendo exactamente con el territorio de éstas el de las diócesis. Sencillamente se dispone, como dice el art. 9.º, «que a fin de evitar, en lo posible, que las diócesis abarquen territorios pertenecientes a diversas provincias civiles, las altas partes contratantes procederán, de común acuerdo, a una revisión de las circunscripciones diocesanas».

Por consiguiente, parece que esta revisión, si el fin es el de evitar que las diócesis abarquen territorios pertenecientes a diversas provincias, no tiene otra finalidad que la de que el territorio de cada diócesis se halle íntegramente incluido dentro de una sola provincia civil. Sin embargo, la tendencia seguida en la reciente creación de las últimas diócesis erigidas en España es la de una adecuación completa. Las tres diócesis creadas en el país vasco, y, si no estoy equivocado, también la diócesis de Huelva, han sido establecidas coincidiendo con las fronteras de las provincias y también con íntegra y recíproca pertenencia del territorio provincial al territorio diocesano. En efecto, la conveniencia de esta adecuación es notoria, aunque tal

vez pudiera dudarse de si es tan grande que obligue al enorme trabajo y a las profundas modificaciones que va a ser preciso introducir, porque la realidad es que la inmensa mayoría de las diócesis están establecidas sobre territorios pertenecientes a varias provincias, y que, por consiguiente, este arreglo diocesano va a dar lugar a muchas dificultades. No es, por tanto, extraño que algunos comentaristas del Concordato se pregunten si la suerte de este párrafo del artículo 9.º no será semejante a la que corrió el art. 51 del Concordato anterior.

La limitación del tiempo nos impide hacer más consideraciones sobre este primer extremo de los efectos del Concordato en orden a la organización administrativa estatal.

## B. LA SITUACIÓN DE LOS CLÉRIGOS Y RELIGIOSOS RESPECTO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

La organización territorial comprende, también, la distribución sobre él de los órganos propiamente dichos de la entidad de que se trate. Los órganos del Estado son sus funcionarios; órganos de la Iglesia son también sus jerarquías y, naturalmente, el conjunto de sus clérigos y religiosos. Por consiguiente no es extraño (y dice PÉREZ MIER con razón que lo que acabamos de tratar y esto en que entramos ahora, son las dos materias tradicionales en los Concordatos) que el Concordato se ocupe de la situación de los clérigos y de los religiosos respecto del Estado. No me concierne, porque escapa fuera del tema, tratar de todas las cuestiones relativas al nombramiento de los Obispos, Párrocos y Dignidades, al procedimiento de designación, al patronato, etcétera, porque yo estoy hablando, como he dicho antes, de la organización administrativa estatal y no de la eclesiástica. Por consiguiente, me limitare a tratar de aquellas

partes del Concordato que se refieren a la situación de los clérigos y religiosos dentro de la organización del Estado.

Sabido es que la función pública encarna en órganos de diversos caracteres: unos son honoríficos, otros profesionales; unos son voluntarios, otros obligatorios. El problema dimana del doble carácter de feligreses y de súbditos que tienen respecto de la Iglesia y el Estado las mismas personas. También, como ocurre con el territorio, la población es la misma. La Iglesia y el Estado se hallan integradas por el mismo elemento humano. Por consiguiente, cuando estos hombres han de desempeñar funciones en el orden eclesiástico o en el orden civil, se encuentran con que están sometidos a dos normativas y a dos poderes distintos. Ahora bien, estas normativas pueden ser completamente diferentes, sin tomarse en cuenta la una a la otra, dejando la resolución de los conflictos que de esta diversidad resulte a cada uno de los interesados; o pueden hallarse sometidas la una a la otra; o, finalmente, como se ha hecho por esta vía concordada, puede buscarse un procedimiento de coordinación por el que las dificultades que racionalmente son de prever queden anticipadamente resueltas.

Las dificultades en la materia de que tratamos nacen de una doble consideración: por una parte según cual es el estado de relaciones entre la Iglesia y el Estado, ambas temen y particularmente el Estado (porque es muy difícil que los funcionarios políticos y administrativos puedan penetrar en la organización de la Iglesia) que los eclesiásticos titulares de cargos o empleos políticos y administrativos procedan y decidan interesándose más por la Iglesia a que pertenecen que no por el Estado al que sirven. Este recelo supone siempre, como he dicho, una situación de pugna o cuando menos, de desconfianza. Por este motivo hallamos históricamente una serie de preceptos que vedan a los eclesiásticos la capacidad para desempeñar determinados puestos o cargos del Estado o de la Administración local. Otras



veces, por el contrario, es la Iglesia la que teme el efecto que sobre los eclesiásticos pueda resultar del ejercicio de determinadas actividades y evita que los eclesiásticos se vean obligados, en ejercicio de funciones que el Estado les imponga o que ellos mismos pretendan, a ejercer actividades poco dignas en relación con su ministerio o que puedan repercutir sobre la consideración de los fieles, porque les enajenen la simpatía de parte de sus feligreses, etc. Y por este motivo existe una serie de preceptos eclesiásticos que mantienen la inmunidad, la exención de los eclesiásticos respecto al cumplimiento de ciertos servicios o prestaciones, o al desempeño de aquellos cargos que pueden traer consecuencias dañinas para ellos o para la Iglesia. Finalmente, existen otros problemas, dimanantes de que los eclesiásticos ejerzan cargos públicos.

El Concordato en esta materia ha comenzado por respetar el Derecho canónico y convertirlo en Derecho nacional. Por consiguiente en los diversos apartados de los artículos 14 y 15 encontramos una especie de síntesis de lo que el Codex dispone sobre la materia: «Los clérigos y los religiosos —dice el art. 14— no estarán obligados a asumir cargos públicos o funciones que, según las normas del Derecho canónico, sean incompatibles con su estado», lo cual está en perfecta armonía con las disposiciones de los cánones 120, 121 y concordantes del Codex.

La mayor parte de los Concordatos de otros países se han detenido aquí. Así, por ejemplo, el del vecino Portugal, en su art. 13, establece la exención para los eclesiásticos de la obligación de asumir cargos de Jurados, de ser miembros de cualesquiera Tribunales, de pertenecer a Comisiones de Impuestos o de desempeñar otros considerados por el Derecho canónico como incompatibles con el estado eclesiástico. Se refiere también el art. 14 a la prestación del Servicio Militar, que se desempeñará en forma de asistencia religiosa a las fuerzas armadas. Cosa semejante hallamos

en otros Concordatos. Ahora bien, el nuestro añade un párrafo del más extraordinario interés. Dice: «Para ocupar empleos o cargos públicos necesitarán el *Nihil obstat* de su Ordinario propio y del Ordinario del lugar donde hubieren de desempeñar su actividad. Revocado el *Nihil obstat* no podrán continuar ejerciéndolos». De la interpretación (que naturalmente sometemos a la auténtica) de este precepto, se deduce, en primer lugar, el supuesto de que no hay ningún obstáculo, ningún inconveniente por parte del Estado para que los eclesiásticos y religiosos ocupen cargos públicos. Sin embargo, parece que es necesario reservar la facultad del Estado de fijar condiciones de capacidad para ciertos empleos que tal vez, en algún caso, puedan determinar directa o indirectamente, la exclusión de los clérigos o de los religiosos. Pero, en fin, se trata de una cuestión a la que el Concordato no se refiere expresamente.

El precepto citado guarda correspondencia con el art. 5.º del Concordato italiano de 11 de febrero de 1929, que exige el *Nihil obstat* del Ordinario «para que un eclesiástico pueda asumir o permanecer en un empleo u oficio del Estado italiano o de los entes públicos dependientes del mismo». Comentando este precepto, dice la autoridad de Zanobini que no se trata de una incapacidad, sino de una limitación; y que esta limitación significa meramente el cumplimiento de un requisito que se añade a todos los demás exigidos para la colación de un cargo civil, de un cargo administrativo. En cambio, dice el mismo autor, sí que es una verdadera incapacidad la que también el Concordato de Italia establece, reflejando igualmente el Código canónico, y por la que se impide que los sacerdotes apóstatas sometidos a censura puedan ser nombrados ni conservados en una enseñanza, un empleo o un oficio en el que estén en contacto inmediato con el público.

El precepto que acabamos de leer, en lo que se refiere a la Iglesia no ofrece duda alguna, puesto que es un tra-

sunto de su propio Derecho; pero en lo que se refiere a la Administración produce una situación totalmente nueva, que va a requerir, a nuestro modesto entender, una normativa suficiente y delicada. Habrá que distinguir, en primer lugar, entre la provisión y el ejercicio posterior. En lo que se refiere a la provisión, debe entenderse, en efecto, que se trata de un requisito necesario. ¿Pero cuándo va a exigirse este requisito? ¿Deberá exigirse para admitir a un concurso u oposición al candidato sacerdote o religioso, o para expedir el nombramiento, o para la toma de posesión? Cabe, en efecto, dada la duración que frecuentemente supone el procedimiento de selección y nombramiento, que un candidato que no tenía la condición de clérigo o de religioso la adquiriera. Ya es más difícil, aunque también cabe en lo posible, que teniéndola, la pierda. Cualquiera de las soluciones apuntadas tiene sus inconvenientes. Si esperamos a la toma de posesión, como parece requerir el texto del artículo que se refiere a *ocupar* empleos o cargos públicos, nos encontramos con que tal vez ha sido innecesario todo el camino seguido y tal vez ha causado perjuicio a otros candidatos que resultan excluidos. ¿Cuándo; pues, ha de exigirse el *Nihil obstat*? Habrá que resolverlo, porque el Derecho vigente no nos da solución.

Veamos ahora la hipótesis de que el que ya es funcionario reciba Ordenes o profese. ¿En qué momento ha de exigirse que se acredite el *Nihil obstat*? Otro extremo que habrá también que establecer.

Los problemas más delicados son, sin embargo, los que se suscitan como consecuencia de la retirada del *Nihil obstat*. La retirada del *Nihil obstat* respecto del que estuvo y está en el ejercicio de la función pública ¿ante quién ha de acreditarse y qué efectos va a producir según el Concordato? «Revocado el *Nihil obstat* no podrán continuar —se suple, los clérigos y los religiosos— ejerciendo los empleos o cargos públicos». Es notorio, por consiguiente, que el pri-

mer efecto será su cese. Ahora bien, ¿este cese deja al funcionario en la posibilidad de retornar al servicio, o es que al retirar el *Nihil obstat* es la misma condición de funcionario la que pierde? Naturalmente cabe también prever que el funcionario tan duramente colocado en la situación que resulte de esta retirada del *Nihil obstat* pretenda resistirla, o ejercitar algún recurso. Entendemos que, dados los términos del Concordato, tal cosa no sería posible, es decir, que el cese es automático. Se requerirá, tan sólo, la comprobación, pero acreditada la autenticidad del acuerdo de uno de los dos Ordinarios que tienen facultad para ello, la retirada del *Nihil obstant* lleva consigo automáticamente el cese, sin posibilidad de recursos ni de tramitación posterior de ningún procedimiento. Quedará, también, por determinar cuáles son los efectos de tal cese sobre la responsabilidad y las obligaciones que dimanar del tiempo que el funcionario ha ejercido la función, y será preciso resolver acerca de los derechos pasivos constituídos por estos funcionarios. En suma, todo ello tiene indiscutiblemente la suficiente entidad para que dé lugar a disposiciones que seguramente se dictarán, y que deberán ser previamente concordadas. La problemática expuesta podría ampliarse bastante más con otros supuestos que omitimos para que no se nos diga que imaginamos casos que tal vez no resulten corroborados por la realidad posterior.

Y en los minutos que restan, vamos a hacer una brevísima referencia a la repercusión del Concordato sobre la organización estatal.

### C. LA ORGANIZACIÓN ESTATAL PARA LAS ACTIVIDADES DIMANANTES DEL CONCORDATO

La organización estatal para la actividad dimanante del Concordato es de carácter general o de carácter especial.

La de carácter general se centra fundamentalmente de modo tradicional en el Ministerio de Justicia y, dentro de él, en la Dirección General de Asuntos Eclesiásticos. No parece que se imponga por el Concordato, ni que haya intención de alterar esta organización. En lo que se refiere a la comunicación exterior, se centra en el Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la Embajada en el Vaticano y de todo el personal que ha de intervenir en la tramitación, etc., de los asuntos que por este conducto se hagan.

En el orden consultivo compete entender al Consejo de Estado. El Consejo de Estado, en su organización, tiene una representación precisamente prevista por su competencia en materias concordadas. El Primado de las Españas es Consejero Nato y un Arzobispo u Obispo es designado necesariamente entre los Consejeros electivos. En su competencia figura desde antiguo la de dictaminar sobre los asuntos referentes al régimen concordado y a su reforma. Por consiguiente, parece que la organización general existente es suficiente, sobre todo teniendo en cuenta el carácter del Concordato actual, trasunto de una situación de armonía, bien distinto al propio del Concordato de 1851, simple tregua de una situación de hostilidad o, cuando menos, de enormes conflictos dimanantes de acontecimientos anteriores. Quizás por esto al Concordato del año 1851 siguió una reforma de la organización estatal, de la que fué el rasgo más destacado la creación de la Cámara eclesiástica, con el carácter de un Consejo de Negocios eclesiásticos que se dispuso por Real Decreto de 2 de mayo

de 1851, y que, en efecto, dictaminó y propuso una serie de disposiciones, parte de las cuales fueron puestas en vigor.

Es más que probable, por el contrario, la repercusión del Concordato sobre la organización de ciertas actividades y servicios, pero en ella no voy a entrar porque —además de haber usado con largueza de vuestra atención— realmente la organización de estos servicios es consecuencia muy directa de la actividad administrativa específica, de la que se va a ocupar el Profesor GASCÓN Y MARÍN, y me parece más pertinente que sea él el que trate, si a bien lo tiene, de la repercusión del Concordato sobre la organización de los Tribunales, sobre la nueva regulación de la jurisdicción castrense, sobre las exigencias que en el orden de las prisiones o régimen penitenciario tiene el art. 16 del Concordato, sobre la repercusión en el orden orgánico docente de las funciones de la enseñanza de la Religión, de inspección sobre la naturaleza en el orden religioso de la enseñanza impartida en los establecimientos del Estado y sobre la asistencia religiosa en las instituciones asistenciales y benéficas, así como sobre toda la materia financiera relacionada con la Iglesia.

Con lo dicho, creo que —dentro de los límites de una conferencia— he expuesto las diversas cuestiones que el nuevo Concordato suscita en el orden orgánico de la Administración del Estado.

LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA  
ESTATAL Y EL CONCORDATO

JOSE GASCON Y MARIN  
Catedrático de Derecho Administrativo





Honrado por la Facultad de Derecho con el encargo de tomar parte en este curso, examinando el nuevo Concordato entre España y la Santa Sede, colocada mi disertación en el programa como cierre del cursillo, me hallo en la situación un poco singular de que algunas de las materias sobre las cuales, por su interés, yo debía tratar, desenvolviendo aquí mi tema, han sido objeto anteriormente de conferencias independientes sobre el desarrollo de materias a las que debería referirme. Naturalmente, no voy a repetir lo que ya se ha dicho desde esta tribuna, y, por consiguiente, creo que debo dar a mi disertación el carácter que le corresponde por el lugar que ocupa en el programa de este curso, a saber, el señalar por modo general y como recuadro ya de síntesis de lo que anteriormente se ha dicho, la significación que tienen las relaciones entre el Estado Español y la Santa Sede en orden a la actividad administrativa estatal conforme a los preceptos del Concordato.

¿Cómo concebir esta disertación? Tengo ya un antecedente, puesto que la materia administrativa nos fué encomendada a mi compañero el Sr. JORDANA y a mí, encargando al primero el estudio de la organización administrativa estatal y a mí lo referente a la actividad administrativa. La organización fué ya desarrollada en conferencia anterior, y la acción estatal es la que corresponde al tema que me ha sido asignado. ¿Cómo enfocararlo? Se ha dicho ya en anteriores conferencias que todas estas materias hay que examinarlas con relación no sólo a un criterio de principios que dominan su desenvolvimiento, sino a la situación que ofre-

ce la realidad en los momentos a que se llega a la celebración de un Concordato. En efecto, se ha hecho referencia a los de 1753, 1851 y 1953, y en efecto hay que tener en cuenta esta diversa situación de la realidad, porque las circunstancias que rodeaban a la autoridad de la Iglesia y a la autoridad del Estado eran distintas en esos momentos del siglo XVIII, del siglo XIX y del XX. Razones no sólo políticas, sino consecuencia de la actuación que se había desarrollado en orden a la desamortización, aplicar muchos de los preceptos contenidos en el Concordato de 1851 y la situación en que actualmente se encuentra el mundo, totalmente dividido en dos bloques —si se atreve uno a decir bloques—, de una de las partes en que la división se ha operado, puesto que el verdadero bloque está en el campo tras el telón de acero y de los países satélites de Moscú; dividido el mundo entre los que afortunadamente quieren mantener la personalidad humana, la idea de libertad humana, tal como lógica y autorizadamente fué definida ya en la Encíclica *Libertas*, tal como se entiende por aquellos que no quieren confundir la libertad con el libertinaje, en dos sectores contrapuestos, en que en uno domina, como digo, el deseo de defender la personalidad del hombre, su libertad, su cultura, la civilización cristiana, y en el otro domina el empleo de la fuerza, el materialismo que ensombrece y suscita diferencias entre los hombres allí donde se puede realizar una acción con objeto de dividir, aplicando el consabido principio de «divide y vencerás». El mundo, pues, se halla hoy en una lucha evidente entre criterios de organización y contenido de la vida social, totalmente distintos. Nadie puede dudar del peligro de los ataques contra la civilización cristiana; nadie puede dudar de que hay una lucha entre el elemento material de la vida, entre el elemento dominante de la fuerza, entre un elemento que a muchos preocupa, de lo que la técnica puede suponer en el desenvolvimiento de la actividad de los Estados y de la organización social venidera, de lo que antes se

consideraba como un factor principal de vida, como un elemento indispensable en la vida social: el elemento espiritual, la vida del espíritu, el pensamiento de que ésta es una vida terrena y que hay otra vida y de que no hay que contar sólo con la justicia de los hombres, sino que hay que contar también con la justicia de Dios. Pudiera parecer que planteado así el problema dentro del campo jurídico, quien ahonde ahora un poco en lo que significa la acción administrativa de los Estados, pudiera creer que no era la Administración la que más había de responder a robustecer ese criterio espiritual que debe dominar la vida social. Sin embargo, precisamente por la actuación que corresponde a la Administración —a lo que vamos a ver que corresponde a su actividad administrativa— es muy lógico que en el programa de estas conferencias se haya dedicado una de ellas al examen de la actividad administrativa del Estado en relación con el Concordato, que busca el mantenimiento de las buenas relaciones entre Iglesia y Estado, y que determina los medios para colaboración fructífera y que pueda mantenerse de acuerdo con criterio inspirado en los principios de la religión católica.

¿Qué domina a lo administrativo? La noción que ha venido rigiendo en el campo del Derecho público —según la doctrina bien conocida de DUGUIT— de que la soberanía ya no era el elemento principal de la vida política, sino que el concepto de servicio público había venido a dominar todo el campo científico de la citada rama jurídica. Yo voy a aceptar la noción del servicio público, pero la noción del servicio público no la hemos de concebir de modo única y exclusivamente como pudiera hacerse en un sentido material de creer que el servicio público es la obra pública, que el servicio público es un abastecimiento de aguas, porque aun en aquellos momentos en que no había un intervencionismo del Estado como el que hoy domina en la actuación estatal en casi todos los Estados civilizados, había

una idea de la realización de la cultura que se consideraba conveniente para el cumplimiento del bien jurídico, como uno de los elementos finales y teleológicos de la actividad del Estado. Es decir, que aun en el criterio más individualista, la función de cultura y mejoramiento de la vida espiritual del Estado, se consideraba como finalidad de la actividad del mismo. Si al lado de esta noción del servicio público no materializado pensamos el que en muchas ocasiones nosotros asistimos a servicios que se llaman servicios divinos, que creemos que hay un servicio para la vida espiritual, la noción del servicio público tendremos que aceptarla como un elemento determinante de la índole y naturaleza de las relaciones entre ambas potestades porque hay un cumplimiento de fines: en la una, puramente espiritual —la Iglesia—, cumplimiento de los preceptos de la religión y el mantenimiento de ellos, y en la otra —en el Estado— el dar aquellos medios por los cuales la satisfacción de las necesidades del orden moral, de orden espiritual, para la vida de los que constituyen el Estado, ha de ser una de las finalidades preeminentes en la actividad de relación entre la Iglesia y el Estado. Parto, pues, de que hay una dirección de la actividad administrativa que va encaminada al mantenimiento de la vida moral en el Estado, a una función que tiende a proteger la moralidad, que hay una función encaminada a procurar la instrucción y educación del pueblo, que el sentido de esa instrucción y esa educación no puede ser indiferente a las autoridades que rigen los destinos del Estado y que en la actividad administrativa —en orden a la vida moral y a la vida intelectual— hay un aspecto del que no cabe prescindir ni se prescinde por los autores del Derecho administrativo: es la actividad del Estado en orden a la vida religiosa. Aquí tenemos, pues, el enlace entre la actividad estatal y los preceptos a que se refiere el Concordato como ley determinante de las relaciones entre ambas potestades.

Si se ha indicado ya reiteradamente que el examen de

las disposiciones concordatarias hay que hacerlo en vista de la situación del momento, de la época en que se ha llegado al convenio, tendremos que recordar cuál ha sido la situación de 1953, cuál ha sido la situación de 1851, fecha del anterior Concordato; tenemos que pensar cómo, de qué manera se habían ido fijando las relaciones entre el Estado español y la Iglesia, de qué manera se habían seguido con los regímenes distintos de las varias situaciones en que se han clasificado esas relaciones: sistema de resistencia, de tolerancia, de libertad, sistema de protección o, como algunos otros han indicado, sistema de protección, sistema de libertad y sistema de hostilidad (?). No vemos, pues, una diferencia de fondo en estas clasificaciones, sino de denominación, pero que fundamentalmente se reduce a un sistema de protección, a un sistema de liberalidad o de hostilidad. Es evidente que el carácter confesional o no confesional del Estado ha de influir mucho en la determinación jurídica de las relaciones entre ambas potestades, y conviene señalar —como base del examen sumario que he de hacer de las disposiciones contenidas en el Concordato— cuál ha sido la situación en el Derecho público español en orden a las relaciones con la Iglesia. En efecto, podemos tener en cuenta que durante el siglo XIX, y principalmente por el precepto contenido en el artículo XI de la Constitución de 1876 se determinaba que la Religión Católica, Apostólica y Romana era la religión del Estado; que la Nación se obligaba a mantener el Culto y sus Ministros; que nadie sería molestado en el territorio español por sus oponiones religiosas ni por el ejercicio de su respectivo culto, salvo el respeto debido a la moral cristiana; que no se permitiría, sin embargo, otras manifestaciones ni ceremonias públicas que las de la religión del Estado. Hay varios apartados en este artículo que reflejan lo siguiente: primero, una declaración de confesionalidad; segundo, una situación de protección; tercero, una determinación del régimen de poli-

cía en cuanto a los cultos tolerados, permitidos, pero no con el carácter de públicos, para no enfrentarlos, en esas manifestaciones públicas y ceremonias, con las del culto reconocido como religión oficial del Estado. Cambia esta situación en la segunda República, en el año 1931. El artículo 27 de la nueva Constitución declaró: No se admite religión oficial. Se reconoce la libertad de conciencia, el derecho a practicar libremente cualquier religión, salvo el respeto debido a la moral pública —no a la moral cristiana—. Los cementerios se sometían exclusivamente a la jurisdicción civil; todas las confesiones podían ejercer sus cultos privadamente; las manifestaciones públicas del culto tenían que ser autorizadas por el Gobierno; nadie podía ser obligado a declarar oficialmente sus creencias religiosas; la condición religiosa no modificaría la personalidad civil ni política, salvo lo dispuesto en la Constitución por el nombramiento de Presidente de la República y de Presidente del Consejo de Ministros; las órdenes religiosas eran consideradas como asociaciones sometidas a una ley especial. Prescindiendo de las normas que durante la segunda República se dictaron en aplicación de este artículo de la Constitución de 1931 —no hay tiempo para entrar en estos detalles— pero se ve cómo se enfrentan dos criterios totalmente distintos: la Constitución de 1876 y la de 1931.

Llegamos con esta situación hasta el Movimiento Nacional, que surge como una reacción contra el materialismo, contra la expansión del comunismo, contra la falta de respeto a la personalidad humana, era lógico y natural que el criterio jurídico con que se produjo el Movimiento Nacional fuera el contrario reflejado en la Constitución de 1931. En efecto, el Estado, en virtud de un convenio con la Santa Sede de 7 de junio de 1941, regula el modo de ejercer el Gobierno la prerrogativa tan importante para España de la presentación para la provisión de cargos de Dignidades y de Prelados. Es de advertir que en dicho Convenio del año

1941 se disponía que tendrían vigor los cuatro artículos primeros del Concordato de 1851. Por consiguiente, la situación tenía ya carácter concordatario a partir de la fecha de este convenio a que me refiero, porque ponía en vigor los artículos del de 1851, declarando que la religión católica, con exclusión de cualquier otra, seguía siendo la única en la Nación española. Se conservan siempre los dominios —decía aquel Concordato de hace un siglo— de Su Majestad Católica, con todos los derechos y prerrogativas de que deben gozar con arreglo a los derechos de la Ley de Dios. Es importante por lo que hace a la actividad administrativa en el orden docente que en colegios, seminarios, escuelas públicas y privadas, la instrucción —se declaraba en el art. 2.º— sería en todo conforme a la doctrina religiosa católica, y que no se pondría impedimento a los Obispos y demás dignidades diocesanas para velar por la pureza de la doctrina. Es interesante también indicar el que la defensa no sólo de las prerrogativas, sino de la dignidad de las autoridades eclesiásticas, debía ser mantenida por la Administración. A ello se refería el art. 3.º Se indicaba que se dispensaría patrocinio y apoyo, cuando hubiera necesidad de ello, ante la malignidad de los hombres, frente al respeto y consideración debidos a la autoridad eclesiástica y en todo lo demás que pertenece al derecho del ejercicio de la actividad eclesiástica, se indicaba en el art. 4.º que gozaría de plena libertad según lo establecido en los citados puntos. Es importante la declaración que se contiene en estos cuatro artículos y el mantenimiento del régimen que en orden a los recursos para el cumplimiento de los fines de la Iglesia se abordaba en el Concordato de 1851. Señalaré luego la diferencia importantísima que hay en este orden entre el Concordato de 1851 y el de 1953.

A partir, pues, de este convenio de 1941, podemos ya admitir que hay una vigencia declarada expresamente de los principios básicos del Concordato de 1851 que se mantienen

después en el Concordato de 1953. ¿Qué consecuencias tiene el reconocimiento de la vigencia de estos cuatro primeros artículos del Concordato de 1851? Tiene como consecuencia el de que era lógico y natural que por otros convenios posteriores, principalmente los de 1946, a que me referiré, y los de 1950, 1952 y 1953, se completa el conjunto de principios que son básicos y fundamentales en el texto del Concordato de 1953, regulador de las relaciones entre la Iglesia y el Estado español.

Voy a prescindir de lo que ha sido tratado en disertaciones anteriores respecto a la personalidad de la Iglesia y de sus diversas entidades, respecto a la personalidad internacional de la misma y la del Estado de la Ciudad del Vaticano. Hay que mencionarlo, porque como consecuencia del reconocimiento de su personalidad política y jurídica viene el otorgamiento de los medios económicos materiales necesarios para el cumplimiento de los fines de las personas y la base de la obligación de coadyuvar al sostenimiento del culto, de sus Ministros, hasta en el reconocimiento político y jurídico de la personalidad de la Iglesia y en la aceptación del fin esencial de la misma y del carácter confesional que tiene el Estado. Otra consecuencia que hay que deducir de estos principios es la de que si ya en el Convenio de 1941 se puso en vigor el precepto contenido en el art. 1.º del Concordato de 1851, no puede extrañar que haya un precepto, bien conocido, como es el contenido en el art. 6.º del Fuero de los Españoles de 1945, en que se reconoce el carácter que se da estatalmente a la religión católica. Es la consecuencia lógica y natural del convenio de 1941. Se parte, pues, de que en virtud de los preceptos del Concordato anterior de 1851, de la Constitución de 1876, de las disposiciones del Convenio de 1941 el precepto del Fuero de los Españoles fija la situación de un Estado confesional y la consideración como única religión admitida la religión Católica, Apostólica y Romana.

¿Qué se indica en el Concordato respecto a la consecuen-



cia que el reconocimiento de la personalidad tiene en la facultad de adquirir como persona jurídica moral? El Estado español, según el art. 4.º del Concordato, reconoce la personalidad jurídica y la plena capacidad de adquirir, poseer y administrar toda clase de bienes, a todas las instituciones y asociaciones religiosas existentes en España a la entrada en vigor del presente Concordato que estén constituídas conforme al Derecho canónico, en particular a las Diócesis con sus instituciones anejas, a las sociedades de vida común, Ordenes y Congregaciones religiosas, a los Institutos seculares de perfección cristiana canónicamente reconocidos, sean de derecho pontificio o de derecho diocesano, a sus Provincias y a sus Casas. Gozarán de igual reconocimiento —ésta es disposición para lo porvenir— las Entidades de la misma naturaleza que sean ulteriormente erigidas o aprobadas en España por las autoridades eclesiásticas competentes, con la sola condición de que el decreto de erección o de aprobación se comuniquen oficialmente por escrito a las autoridades correspondientes del Estado. Domina, como es natural, dado el principio del precepto, la decisión de la autoridad eclesiástica, pero tiene que tener conocimiento oficial de ella la autoridad civil. La gestión ordinaria y la extraordinaria de los bienes pertenecientes a las entidades eclesiásticas o asociaciones religiosas y la vigilancia e inspección de dicha erección corresponderá a las autoridades eclesiásticas.

Hablar de potestad, de adquirir bienes, supone la posibilidad de constituir un patrimonio. En cuanto a los bienes de las llamadas «manos muertas», aparte de otras ideas de carácter político —en la mejor acepción que a la palabra político se dé vulgarmente— se puede explicar la reacción contra las leyes de desamortización que tanta influencia tuvieron en el curso del siglo XIX. El Concordato, en el artículo 19, prevé que «la Iglesia y el Estado estudiaran de común acuerdo la creación de un adecuado patrimonio eclesiástico que asegure la congrua dotación del Culto y Clero». Ya no

es solamente el principio de que el Estado sufrague los gastos del Culto y Clero con las dotaciones que específicamente estaban asignadas con referencia al Concordato de 1851, conviene señalar los diferentes métodos a seguir en uno y otro Convenio concordado. Mientras que hace un siglo se especificaba la finalidad de cada una de las asignaciones, artículos 31 a 38, ahora se indica que la Iglesia y el Estado estudiarán de común acuerdo la creación de un adecuado patrimonio que asegure congrua dotación del Culto y del Clero. Mientras tanto, el Estado, a título de indemnización por las pasadas desamortizaciones de bienes eclesiásticos—siguen todavía las consecuencias económicas y jurídicas de las leyes desamortizadoras del pasado siglo— y como contribución a la obra de la Iglesia en favor de la Nación asignará anualmente una adecuada dotación. No hay la consignación numérica de cantidades, sino el principio esencial de creación de un patrimonio que permita sostener el Culto y Clero y el de una asignación adecuada al cumplimiento de estas finalidades, mientras que el precepto de mayor alcance, más orgánico de crear un patrimonio se produzca en condiciones de estabilidad.

En cuanto a lo que se refiere a la dotación de beneficios no consistoriales, subvenciones para seminarios y universidades eclesiásticas, continuarán en vigor los preceptos contenidos en los acuerdos de julio y de diciembre de 1946. Ha habido ya en este curso una conferencia dedicada al estudio de este tema, y, por consiguiente, me limito a la referencia a este acuerdo de 1946, que entra en este aspecto de las relaciones económicas entre el Estado y la Iglesia.

Sí en el futuro hubiera alguna alteración notable de las condiciones económicas generales, las dotaciones serán oportunamente adecuadas a las nuevas circunstancias, de manera que siempre quede asegurado el sostenimiento del Culto y la congrua sustentación del Clero. Se agrega que se concederán subvenciones anuales para la construcción y reparación

de templos parroquiales, rectorales y seminarios; que el fomento y el cuidado de los monasterios de relevante valor histórico, el sostenimiento del Colegio Español de San José y de la Iglesia y Residencia Española de Montserrat, en Roma, estarán también a cargo del Estado y que éste prestará su colaboración para crear y financiar instituciones asistenciales en favor del clero anciano, enfermo o inválido; asignación de una adecuada pensión a los Prelados residenciales que por razones de edad o de salud se retiren de su cargo.

Adiciónase en el art. 21 del Concordato un precepto interesante, porque han sido muchas las incidencias que han surgido con ocasión de la reparación, reforma y venta de objetos o edificios artísticos que se consideraban incluidos entre los protegidos por las disposiciones dictadas en los últimos años por el Estado, y en el art. 21 se indica que en cada diócesis se designará una Comisión que bajo la presidencia del Ordinario vigilará la conservación, la reparación y las eventuales reformas de templos, capillas y edificios eclesiásticos declarados monumentos nacionales, históricos o artísticos, así como de las antigüedades y obras de arte que sean propias de la Iglesia o le estén confiadas en usufructo o en depósito y que hayan sido declaradas de relevante mérito e importancia histórica nacional. Es un precepto relacionado con las disposiciones del Estado para la protección de objetos o monumentos declarados nacionales, históricos o artísticos. Es importante señalar que estas Comisiones se designarán por el Ministerio de Educación Nacional, a quien corresponde la acción estatal en orden a la defensa del Tesoro artístico histórico nacional, y estarán compuestas en una mitad por miembros elegidos por el Obispo y aprobados por el Gobierno, y en la otra, a la inversa, los miembros serán designados por el Gobierno con la aprobación del Obispo. Respecto a tales Comisiones, se amplía su competencia a las excavaciones de interés arqueológico sagrado, y cuida-

rán con el Ordinario para que la reconstrucción y reparación de los templos eclesiásticos se ajuste a las normas técnicas y artísticas de la legislación general, a las prescripciones de la Liturgia y del Arte Sagrado. Es esta una disposición importantísima del Concordato. Han sido numerosos aquellos objetos en que como medio de obtener determinados recursos, incluso han salido del territorio nacional. La campaña que por leyes civiles se ha realizado para impedir la salida de objetos declarados históricos o artísticos y llegar a la expropiación en caso necesario para impedir esa salida de objetos de propiedad privada, tiene específica adecuación, habida cuenta de la naturaleza y destino de los objetos, teniendo en cuenta la autoridad que ejerce funciones que corresponden en casos de propiedad privada al particular dueño. Se indica que vigilarán también, dichas Comisiones, tanto con arreglo a las leyes civiles como a las canónicas, la enajenación y exportación de objetos de carácter histórico o relevante valor artístico que sean propiedad de la Iglesia o que ésta tuviere en depósito o usufructo. La Santa Sede consiente que en caso de venta de tales objetos por subasta pública, a tenor de las normas del Derecho canónico, se dé opción de compra, en paridad de condiciones, al Estado español. Las autoridades eclesiásticas darán facilidades para el estudio de los documentos custodiados en los archivos eclesiásticos públicos, exclusivamente dependientes de aquéllas, y el Estado prestará la ayuda técnica y económica conveniente para la instalación, catalogación y conservación de dichos archivos. En cuanto a recursos económicos, reconoce el Concordato, en el artículo XVIII, que la Iglesia puede recabar libremente de los fieles las prestaciones autorizadas por el Derecho canónico, organizar colectas y recibir sumas y bienes, muebles e inmuebles, para la prosecución de sus propios fines. Este precepto tiene la gran ventaja de su claridad y precisión para evitar muchas dificultades que, en orden a la capacidad de

las personas jurídicas, se habían venido produciendo durante tiempos pasados.

Mi compañero Sr. JORDANA, en su conferencia sobre la Organización Administrativa del Estado y el Concordato, hizo referencia a la división territorial y señaló las normas contenidas en los preceptos del Concordato de 1953 respecto al acomodo lo más posible de la división eclesiástica a la división civil. Como el Concordato autoriza la posibilidad de crear nuevas diócesis, como antes de la firma del Concordato había habido ya convenios con la Santa Sede para subdividir algunas de las diócesis, la de Vitoria, por ejemplo, y crearse nuevos Obispados, está prevista la posibilidad de la creación de diócesis, y en el convenio del año 1950 y por el Decreto-ley que siguió en 9 de enero de ese año, se crearon nuevas sedes episcopales, las de Albacete, Barbastro, Bilbao, Ciudad Rodrigo, Ibiza, San Sebastián, con créditos otorgados ya por el Estado español a partir de 1 de enero de 1951, y en el artículo IX del Concordato se especifica que el Estado se compromete a proveer a las necesidades económicas de las Diócesis que en el futuro se erijan, aumentando adecuadamente la dotación establecida en el art. XIX. El Estado, además, por sí o por medio de corporaciones locales interesadas —lo subrayo por la significación que tiene la intervención de la Administración de Régimen Local sobre la materia— contribuirá con una subvención extraordinaria a los gastos iniciales de la creación de nuevas diócesis, en particular subvencionar la construcción de nuevas catedrales y de los edificios destinados a residencia de Prelados, oficinas de la Curia y Seminarios diocesanos. Lo mismo que indica respecto de nuevas diócesis, se consigna respecto a nuevas parroquias. Cuando las medidas para la organización del servicio parroquial de la Iglesia impliquen un aumento necesario de gastos, el Estado contribuirá económicamente y se pondrá la autoridad eclesiástica de acuerdo con la del Estado por lo que se refiere a esta contribución. La Santa

Sede y el Gobierno español han de regular, en acuerdo aparte de este Concordato, y lo antes posible, cuanto se refiere al régimen de capellanías y fundaciones pías en España.

Ya en conferencia anterior, mi compañero Sr. PÉREZ SERRANO hizo alusión a las dificultades surgidas y a la conveniencia de ir a la modificación de preceptos del Derecho vigente, y tiene importancia lo que se refiere a la necesidad de un nuevo acuerdo, que sería complementario del Concordato de 1953 en lo que afecta a las fundaciones pías en España. No hay que olvidar que en esta materia de actividad de la Administración hay una actividad llamada benéficia, el *bene facere*, porque no ha mucho leía yo la manifestación que se hacía por una alta autoridad eclesiástica francesa de que lo que antes era una función de beneficencia hoy era una función de justicia. Celebré el leerlo, por la significación que tiene en la campaña del Episcopado francés, en orden a los problemas sociales de la vecina República y por la significación precisamente en relación con el grave problema de los sacerdotes obreros u obreros sacerdotes y por la evolución, que hemos venido sosteniendo los administrativistas, que se había operado en esta materia de pasar la acción de la beneficencia al Seguro —materia de actuación civil de lo que era función de caridad, tan exaltada por nuestro VIVES en su tratado sobre Socorro a los Pobres—, a convertirse en un derecho de carácter subjetivo de los beneficiados por los seguros sociales y de todo aquello que está afecto a los nuevos planes de seguridad social. El hecho de que el Concordato prevea acuerdos entre ambas Autoridades en lo relativo a fundaciones, la significación que la Iglesia ha tenido en el ejercicio de la función benéfica durante tantos siglos, haciéndolo únicamente para socorrer a los pobres y desvalidos, vale la pena que entre las reformas de carácter legal que hayan de operarse como consecuencia del Concordato, sea una ésta que tienda a cumplir este fin de asistencia social.

La función de asistencia por parte de la autoridad administrativa al cumplimiento del fin religioso, aparece especificada en los arts. XXXII y XXXIII del Concordato. El XXXII se refiere a la asistencia religiosa a las fuerzas armadas. Se determina en él que queda regulada por el Acuerdo que tres años antes se había estipulado entre la Santa Sede y el Gobierno español en 5 de agosto de 1950. Los Ordinarios diocesanos, conscientes de la necesidad de asegurar una adecuada asistencia espiritual a todos los que prestan servicio bajo las armas, considerarán como parte de su deber pastoral proveer al Vicario castrense de un número suficiente de sacerdotes celosos y bien preparados para cumplir dignamente su importante y delicada misión. Hay un Acuerdo en la materia, el citado de 5 de agosto de 1950, por el que la Santa Sede constituyó en España un Vicariato castrense para atender al cuidado espiritual de los militares de Tierra, Mar y Aire. Se indica que el nombramiento eclesiástico de los Capellanes se hará por el Vicario General, pero que el ingreso en el Cuerpo y el destino a unidad o establecimiento se hará por el Ministerio civil correspondiente, a propuesta del Vicario General castrense.

En casos de movilización general por causa de guerra, los sacerdotes regulares o seculares que tuviesen la edad a que alcance la movilización y fuesen, a juicio del Vicario General castrense, serán llamados a ejercer su sagrado ministerio en las fuerzas armadas como Capellanes, disfrutando de la consideración de oficiales. En el mismo caso los clérigos y religiosos no sacerdotes, así como los seminaristas postulantes y novicios en edad a que alcance la movilización, en la medida que el Vicario General castrense estimare necesario, serán destinados a ayudar a los capellanes en su ministerio espiritual u otros servicios compatibles con su carácter eclesiástico. (Art. XIII.)

El Estado español reconoce que los clérigos y religiosos están exentos de todo servicio militar. El Vicario General

castrense en tiempo de paz puede, de acuerdo con los Ordinarios diocesanos o Superiores mayores, llamar por tiempo no superior a la duración del servicio militar en filas a sacerdotes o religiosos profesos que hayan alcanzado la edad de treinta años, para prestar funciones de su sagrado ministerio o asistencia religiosa de las fuerzas armadas.

Análogo precepto se contiene en el art. XXXIII respecto a que auxilie la Administración española a todo lo necesario, de acuerdo con la Autoridad eclesiástica, para que a los hospitales, sanatorios, establecimientos penitenciarios, orfanatos y centros similares se asegure la conveniente asistencia religiosa a los acogidos y para que se cuide la formación religiosa del personal adscrito a dichas instituciones. Esta función de asistencia tiene que ser completada por la acción de los particulares, y el Concordato ha previsto lo relativo a este punto interesantísimo. El art. XXXIV consigna que las Asociaciones de Acción Católica podrán desenvolver libremente su apostolado bajo la inmediata dependencia de la Jerarquía eclesiástica, manteniéndose, por lo que se refiere a actividades de otro género, en el ámbito de la legislación general del Estado, aspecto que diríamos de mero cumplimiento de fines de carácter moral o material que puedan ejercitar las entidades de Acción Católica, en las cuales habrán de someterse a los preceptos de la legislación general del Estado. Es de advertir en esta materia —y para hacer una referencia ya a las disposiciones del año 1941 en materia de Asociaciones— que lo relativo al culto católico tiene un régimen singular y queda excluido por la ley general de Asociaciones las de la Religión Católica, y ya he leído antes el precepto del artículo del Concordato en que se refiere que todas las que existan constituídas con aprobación de la autoridad eclesiástica tienen legitimidad ante la autoridad estatal para el cumplimiento de sus funciones de carácter espiritual y de vida en común.

Es evidente que entre las funciones que corresponden al



Estado, consiguientemente a sus órganos de carácter administrativo, tiene que haber, dada la significación de la Iglesia y de sus Ministros, funciones que afecten al mantenimiento del prestigio y de la posibilidad de que no se realice obstáculo alguno al ejercicio de la función propia de las autoridades eclesiásticas. Ya he mencionado incidentalmente el precepto del Concordato en que se indica que se prestará todo auxilio cuando esté en juego la malignidad de los hombres frente al respeto y consideración debidos a la autoridad eclesiástica, pero además hay preceptos en el Concordato que se refieren a que haya el debido respeto a los Ministros de la Religión y a que esté prohibido el uso de los hábitos o trajes eclesiásticos a quien no tenga la condición propia que le autorice para el uso de tales vestiduras. Es una consideración que se lleva también como respeto a la dignidad del cargo que se ejerce cuando se trata de los casos en que pueda haber detención o arresto de quien tenga condición eclesiástica, y en el art. XVI del Concordato se especifica que en caso de detención o arresto, los clérigos y religiosos serán tratados con las consideraciones debidas a su estado y a su grado jerárquico.

La opinión pública influye considerablemente en la vida de los Estados. Se advierte cómo hay, con los nuevos medios de difusión que existen, la radiodifusión principalmente —no hablemos ya de otros elementos de transmisión de imágenes, que tanta extensión vienen alcanzando en nuestros días con el progreso de la técnica— se convierte en algo muy importante. No ha de extrañar, pues, que en esta materia el artículo XXIX del Concordato se refiera a que el Estado, sus autoridades administrativas, cuidarán de que en las instituciones y servicios de formación de la opinión pública, en particular en los programas de radiodifusión y televisión, se dé el conveniente puesto a la exposición y defensa de la verdad religiosa, por medio de sacerdotes y religiosos, designados de acuerdo con el respectivo Ordinario. Este pre-

cepto es lógico, dado el carácter confesional del Estado español y sus servicios de información. En los Gobiernos actuales la iniciativa italiana y alemana se ha difundido. Administrativamente existe actuación para dirigir la opinión pública, utilizando todos los medios que la técnica pone al servicio de tal finalidad. Era lógico en nosotros, que tenemos un Ministerio de Información, donde la radiodifusión se halla tan extendida, en donde se llega a lo más recóndito de los hogares, puesto que en ocasiones el elemento receptor o emisor guardan el mayor sigilo y secreto, constituyendo en ocasiones armas de actuación de determinados elementos, el que en el Concordato se hubiera tenido en cuenta lo que la realidad muestra, la gran importancia que tiene la utilización debida de esos medios de difusión, oponiéndolos al uso de quienes propagan doctrinas subversivas.

Réstame hacer alusión a una materia que también ha sido, por su importancia, objeto de una disertación especial. Me refiero a la de la enseñanza, materia de gran interés; relacionada con la formación cultural y espiritual del pueblo, materia en la cual hay que tener en cuenta el interés lógico de la Iglesia en lo que afecta a la formación de todos sus elementos personales; la difusión que pueden realizar de la doctrina católica, y el interés que el Estado tenga también en sus Centros docentes y en relación con aquellas docencias que pueden ser convenientes, útiles y necesarias para el conocimiento de las materias religiosas y las materias de carácter moral. El Concordato dedica naturalmente varios artículos a esta materia. En el art. XXVI se preceptúa que en todos los centros docentes, de cualquier orden y grado, sean o no estatales, la enseñanza se ajustará a los principios del Dogma y de la Moral de la Iglesia Católica. Los Ordinarios ejercerán libremente su misión de vigilancia sobre dichos centros docentes en lo que concierne a la pureza de la Fe, las buenas costumbres y la educación religiosa. Los Ordinarios podrán exigir que no sean permitidos o que sean

retirados los libros, publicaciones y material de enseñanza contrarios al Dogma y a la Moral católica.

En el artículo siguiente —y muy sucintamente haré la mención de su precepto— se dice que el Estado español garantiza la enseñanza de la Religión Católica como materia ordinaria y obligatoria en todos los centros docentes, sean estatales o no estatales, de cualquier orden o grado, dispensando de tales enseñanzas a los hijos de los no católicos cuando lo soliciten sus padres o quienes hagan sus veces. El mismo precepto indica quién va a ejercer esta función: en las escuelas primarias del Estado, los propios maestros, y se dará también, en forma periódica, por el Párroco o su delegado por medio de lecciones catequísticas; en los centros estatales de Enseñanza Media, por profesores sacerdotes o religiosos, subsidiariamente, por profesores seculares nombrados por la autoridad civil competente a propuesta del Ordinario diocesano. Cuando se trate de Escuelas o Centros Militares, la propuesta corresponderá al Vicario General Castrense; en las Universidades y Centros a ellas asimilados, se dará por eclesiásticos en posesión del grado académico de Doctor, obtenido en una Universidad eclesiástica o del equivalente en su Orden, si se tratase de religiosos.

Como ya ha sido objeto de disertación especial esta materia, no hago más que citarla. Las Universidades del Estado, según el art. XXVIII, de acuerdo con la competente autoridad eclesiástica, podrán organizar cursos sistemáticos, especialmente de Filosofía Escolástica, Sagrada Teología y Derecho canónico con programas y libros de texto aprobados por la misma autoridad eclesiástica. Podrán enseñar en estos cursos profesores sacerdotes, religiosos o seculares que posean grados académicos mayores otorgados por una Universidad eclesiástica, o títulos equivalentes obtenidos en su propia Orden, si se trata de religiosos, y que estén en posesión del *Nihil Obstat* del Ordinario diocesano. Las autoridades eclesiásticas permitirán que, en algunas Universidades depen-

dientes de ellas, se matriculen los estudiantes seculares en las Facultades Superiores de Sagrada Teología, Filosofía, Derecho canónico, Historia Eclesiástica, etc., asistan a sus cursos—salvo en aquellos casos que por su índole estén reservados exclusivamente a los estudiantes eclesiásticos— y en ellas alcancen los respectivos títulos académicos.

Respecto al art. XXX, sigue en vigor en esta materia el Convenio del año 1946, todo lo que concierne a Seminarios y Universidades de estudios eclesiásticos. Los grados mayores en Ciencias eclesiásticas conferidos a clérigos o a seculares por las Facultades aprobadas por la Santa Sede, serán reconocidos, a todos los efectos por el Estado español.

La Iglesia—éste es un precepto de alto interés— podrá libremente ejercer el derecho que le compete, según el canon 1.375 del Código de Derecho Canónico, de organizar y dirigir escuelas públicas de cualquier orden y grado, incluso para seculares. La Iglesia podrá fundar Colegios Mayores o Residencias, adscritos a los respectivos distritos universitarios, los cuales gozarán de los beneficios previstos por las leyes para tales instituciones.

No hay tiempo para entrar en otros puntos muy interesantes del Concordato.

Como resumen del criterio respecto a lo administrativo estatal en orden al nuevo Convenio con la Santa Sede, puede indicarse que si la actividad administrativa en ocasiones tiende a ser la Administración la que realice el fin, en otras limitase a dar facilidades de carácter jurídico para que otros puedan realizar la finalidad, prestando el servicio al público, y en otros casos da facilidades, medios materiales, auxilios económicos, para que los particulares, en determinadas condiciones, realicen fines públicos, procurando la satisfacción del bien común. Tales modalidades están reflejadas en el Concordato. Hay un reconocimiento de la personalidad de la Iglesia; de lo que significa la Religión Católica como Religión del Estado; hay una función de fomento, de au-

xilio en la obra de difusión y vulgarización que se hace de los preceptos fundamentales de la Religión Católica. He mencionado con su alta significación lo que se refiere a la enseñanza de la Religión Católica en los diversos grados y centros de enseñanza oficial; hay una obligación reconocida por el Estado, que lo era ya anteriormente, que fué consecuencia de la modalidad adoptada por el Concordato de 1851, en relación con las leyes desamortizadoras, dictadas en años anteriores, que aparece renovada, con un criterio más orgánico en el Concordato de 1953, en cuanto a medios económicos para el cumplimiento de fines religiosos. La función de auxilio, la función de fomento, la función de policía, funciones administrativas para garantizar la posibilidad del cumplimiento del fin están netamente reflejadas en los preceptos que antes he recordado; la garantía del ejercicio del culto, el respeto a lo religioso, muestra que todas las modalidades de actuación de la actividad administrativa para el cumplimiento de los fines públicos en esta época en que el Estado interviene tan directamente en la vida social, sobre todo en la vida económica, no se desatiende un orden teleológico más alto, el cumplimiento del fin espiritual, vida espiritual, sin la que caeríamos en grosero materialismo.

Por ello terminaré expresando análogo concepto al con que empecé esta modestísima disertación: como administrativista, creo en la importancia de la noción de servicio público y en la necesidad de los servicios públicos, pero como católico creo en el servicio social, y que, consiguientemente, cuanto se realice para el mantenimiento de la vida espiritual, cuanto se realice en pro de la vida espiritual, para la defensa de la personalidad, tal como la Iglesia católica la ha definido, para que pueda existir la libertad en el mundo —tan amenazada hoy— libertad personal que los Romanos Pontífices definieron, así como tenemos que reconocer que, cuando se han producido las guerras mundiales, ha sido Roma, el Romano Pontífice, el que ha definido la ver-

dadera vida social, el que ha reconocido la comunidad de derechos, el que ha dado carácter institucional a determinados organismos, a la misma Comunidad natural internacional de que trataron VITORIA y SUÁREZ, el que ha sabido mantenerse serenamente ante el peligro material y moral en su Sede Romana; habrá que reconocer que la Administración tiene obligaciones que cumplir en ese orden, y que nosotros, los particulares, tenemos que cumplir también nuestras obligaciones, y esas obligaciones son el que reinen entre nosotros los principios de nuestra Religión, el que mantengamos los principios de la Moral cristiana y el que los cumplamos con caridad divina, que se refleja en la justicia y en el amor, como base del derecho, según el Mensaje del Papa en la Natividad del Señor, para que así la paz reine en el mundo, no materialmente, no en guerra fría inspirada por egoísmos, sino espiritualmente, a base de la justicia entre los hombres de todo el mundo.

EL CONCORDATO Y EL DERECHO  
PROCESAL DEL ESTADO

JAIME GUASP  
Catedrático de Derecho Procesal





El hecho de que la conferencia del día de hoy pertenezca a un ciclo orgánico sobre nuestro reciente Concordato delimita de una manera extraordinaria el significado del tema propuesto: despeja, en efecto, una gran cantidad de supuestos previos que, en otro caso, deberían ser recogidos aquí como primera premisa de esta exposición. Pues ese carácter, de eslabón de un ciclo, con que la actual conferencia tiene que ser considerada, permite que hagamos abstracción por completo de aquellas nociones preliminares que nos darían el material inicial necesario para plantear nuestros primeros postulados.

No habremos de referirnos aquí, por lo tanto, a los problemas generales del Concordato: ni a lo que es un Concordato en general, con la teoría de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, ni siquiera a la significación general del nuevo Concordato español; ni habremos de aludir, por otra parte, al derecho procesal del Estado, a cuál sea la esencia de esta rama especial de la ciencia jurídica positiva. En segundo lugar, no tendremos que preocuparnos tampoco de si las conclusiones que deduzcamos del examen del Concordato habrán de ser consideradas como tesis vigentes desde luego, o como indicaciones programáticas necesitadas de un ulterior desarrollo, ya que esto habrá de ser estudiado con carácter general, para todos los problemas concordatarios, en su día.

Por ello el planteamiento del tema queda fundamentalmente centrado en una preocupación de conjunto sobre los problemas que esos dos términos iniciales, que damos por

conocidos, Concordato y derecho procesal del Estado, suscitan. Nos preocuparemos, sobre todo, de dar una visión de conjunto, plena en lo posible, sistemática, también en lo posible, de estos problemas procesales del nuevo Concordato, sin descender, por lo tanto, a la consideración crítica, de detalle, la cual ni por la necesaria limitación de espacio ni por la preferencia que ha de darse a los temas generales, podría ser incluida en la exposición actual.

Así, pues, los preliminares propios de este tema pueden ser reducidos al mínimo y ese mínimo realmente cabe condensarlo en una sola fórmula de introducción: nos proponemos dar, estrictamente, una interpretación jurídica de los problemas procesales del Concordato. Aludimos, pues, esencialmente, a una interpretación jurídica como tal, una interpretación que trate de construirse objetivamente, por encima de las dos partes que en el Concordato figuran como sujetos de las relaciones que en él se definen. Entendemos que esta exigencia de carácter jurídico de la interpretación impide conceder a ninguno de los dos términos en relación: Estado e Iglesia, una primacía absoluta definidora sobre el contenido de las relaciones reguladas. En cada caso, ni el derecho del Estado ni el derecho de la Iglesia ha de decidir; ha de ser el convenio mismo, la interpretación de ese convenio, la voluntad concordada, utilizando la metáfora que sirve también en el orden interno para definir la voluntad del legislador, la que con su exégesis nos ha de proporcionar los elementos de una auténtica interpretación objetiva. Rechazamos, pues, como consecuencia fundamental, el que para resolver cualesquiera de los problemas pendientes debamos acudir, como argumentación general, a la supremacía de principio del derecho del Estado o del derecho de la Iglesia. No cabrá decir, ante alguna laguna en la interpretación o conclusión inconveniente, que el derecho del Estado la impone en general o que el derecho de la Iglesia la reclama también en general. Sólo del texto, interpretado

literal y espiritualmente, del Concordato habremos de obtener los resultados a que lleguemos en nuestro análisis.

Entonces, como punto de partida, bien podemos entender que hay tres grandes grupos de problemas planteados por el Concordato en relación con el derecho procesal. El primero hace referencia al ordenamiento procesal de la Iglesia, aisladamente considerado. El segundo, el más importante, aquel a que alude directamente la rúbrica de la actual conferencia, es el que se refiere al ordenamiento procesal del Estado, también aisladamente considerado. El tercero y último es el que se refiere a las relaciones entre esos dos ordenamientos procesales.

Veremos sucesivamente cada uno de estos tres grandes temas, aunque, como es lógico, dando mayor importancia y amplitud al segundo, que es el que verdaderamente constituye el objeto propio de esta investigación.

Parecerá, en principio, que, por lo que se refiere al ordenamiento procesal de la Iglesia, considerado aisladamente, nada tendría que decir el Concordato por ser materia ajena por definición a las preocupaciones del Estado. Sin embargo, esto no es así. El ordenamiento procesal de la Iglesia regula actividades que se desarrollan dentro del marco territorial del Estado español. En principio, y de hecho, existen, pues, declaraciones concordatarias en torno a este ordenamiento procesal de la Iglesia.

Existe, en primer término, la declaración fundamental de que ese ordenamiento procesal se halla reconocido; y reconocido no por una declaración general de recepción de todo el ordenamiento jurídico canónico, sino en cuanto que se afirma por el Estado la validez jurídica de la potestad judicial de la Iglesia. En efecto, en el artículo 2.º, apartado 1 del Concordato se afirma expresamente que el Estado español garantiza a la Iglesia católica el libre y pleno ejercicio de su jurisdicción. Al afirmar, pues, que la jurisdicción de la Iglesia está reconocida, el ordenamien-

to procesal de la Iglesia, que no es más que la manifestación *in actu* de lo que la jurisdicción constituye *in potentia*, aparece plenamente reconocido.

Aparte de esta aceptación general hay también en el Concordato reconocimientos particulares de ciertas jurisdicciones especiales y concretas de la Iglesia. Así, el reconocimiento de la Rota española en el artículo 25, y el reconocimiento de ciertas jurisdicciones, muy limitadas, entre las que podemos mencionar la del Priorato de las Ordenes Militares: art. 8.º, apartado 1, y de la jurisdicción castrense: anejo IV del Concordato.

Esta jurisdicción eclesiástica de tal manera reconocida, es afirmada en cuanto a la validez jurídica de su intervención respecto a materias procesales que taxativamente se mencionan. De antiguo han venido propugnándose como ingredientes que constituyen la fórmula de la competencia de la jurisdicción eclesiástica, aquellos que encierran tres términos fundamentales: los que hacen alusión a las causas sacramentales, a las causas delictivas y a las causas beneficiosas. Con más o menos claridad estos tres términos aparecen taxativa y concretamente atribuidos a la jurisdicción eclesiástica en el Concordato.

Las causas sacramentales, que son las que más interesan del ordenamiento de la Iglesia por lo que respecta al matrimonio canónico, son objeto de un estudio específico en el artículo 24; las causas criminales, en lo que respecta a los delitos estrictamente eclesiásticos, que vulneran una ley eclesiástica, aparecen en el art. 16, apartado 3; respecto a las causas beneficiosas, si se pudiera incluir aquí lo relativo a capellanías y fundaciones pías, estarían remitidas a la promesa de una regulación futura de que se habla en el artículo 12. En cambio no hay referencia en el Concordato a aquellas «causas» que en la antigua legislación se llamaban «causas mixtas» o causas «mixti fori» en las cuales podían intervenir indistintamente Tribunales civiles y Tribunales

eclesiásticos, rigiendo entonces el fuero de la prevención, es decir, el fuero que atribuía competencia al Tribunal que primeramente se hubiera puesto en movimiento. Desde luego, esta materia, de carácter ecléctico, si ha sido suprimida del Concordato, obedece, sin duda, a una depuración técnica que establece una delimitación muy rigurosa de materias, sin confusión de zonas entre uno y otro ordenamiento procesal.

En cambio, no se encuentra en el Concordato, dentro de este mismo tema de ordenamiento general de las jurisdicción eclesiástica, ningún artículo que conceda a la Iglesia la potestad de ejecución. Los procesalistas entienden por ejecución aquella actividad del Tribunal por el cual éste, no sólo emite declaraciones ideales, sino que realiza operaciones físicas que constituyen una mutación material de la situación que existía antes de la ejecución. De antiguo la Iglesia, por lo menos en el derecho inmediatamente anterior al Concordato, tenía negada esta potestad ejecutiva. La Iglesia no podía poner en obra la ejecución de sus sentencias, los mandatos contenidos en sus sentencias; incluso existía un recurso de fuerza en conocer para el caso específico de que un Tribunal de la Iglesia pretendiera proceder a la ejecución de sus fallos. No existe en el Concordato un reconocimiento de la potestad ejecutiva, aunque haya, sí, la indicación de que las autoridades civiles deben prestar el apoyo necesario para la ejecución. De aquí parece que debemos entender que la realización física que pueden exigir los posibles fallos de la jurisdicción eclesiástica sigue correspondiendo a las autoridades jurisdiccionales civiles.

Ahora bien, con respecto al ordenamiento procesal de la Iglesia no sólo hay un problema de reconocimiento, no sólo el Estado confiesa que atribuye validez jurídica a esta actividad procesal; es que además declara inmediatamente que quiere protegerla. No sólo la reconoce, pues, sino que, además, la garantiza y la protege de dos formas: primero de

una forma negativa, prometiendo remover cualquier impedimento que se oponga de hecho al libre ejercicio de esa función jurisdiccional, lo cual se deduce del propio art. 2.º, apartado 1; y además de una forma positiva que consiste en prestar de hecho, no solamente esta actividad de remoción de impedimentos, sino también aquella conducta que exija la actuación jurisdiccional de la Iglesia. Esto es lo que la técnica procesal conoce con el nombre de «ayuda judicial» o «auxilio judicial». Este «auxilio judicial» lo tiene prometido la iglesia en el Concordato, según el artículo 24, apartado 4. El artículo o el precepto está mal colocado en el lugar en que se halla, porque parece referirse sólo a la materia matrimonial, y, por otra parte, es insuficiente, porque en el orden procesal alude tan sólo a las sentencias y no se preocupa del «auxilio judicial» para resoluciones de inferior categoría; pero parece que la interpretación espiritual lógica de este precepto lleva a esas dos necesarias ampliaciones: primero, el auxilio judicial se debe prestar no sólo en materia matrimonial, sino en cualquier materia jurisdiccional de la Iglesia; segundo, el auxilio judicial se debe prestar no sólo para la ejecución de las sentencias, sino para cualquiera medida que exija el cumplimiento de resoluciones aunque sean de menor importancia.

Y con ello podemos entrar en los problemas del ordenamiento procesal del Estado tal como han quedado afectados por el nuevo Concordato. En general, no hay en el Concordato ninguna declaración que reconozca la potestad jurisdiccional del Estado. Un jurista sutil quizá se sintiera inclinado a deducir de esto que el Estado reclama la supremacía del ordenamiento jurídico y atribuye sólo a la Iglesia una posición de especialidad o excepcionalidad. En efecto, la potestad jurisdiccional del Estado no está declarada, no está reconocida. En cambio, sí lo está en general la potestad de la Iglesia. Sin embargo sería, a mi juicio, excesiva sutileza extraer esa conclusión. No hay ninguna declaración

general a favor de la validez jurídica de la jurisdicción del Estado, porque la Iglesia en general no tiene ningún punto de contacto con esa jurisdicción sino cuando hay elementos de conexión con el ordenamiento jurídico de la Iglesia, a los cuales se refiere el Concordato en los puntos concretos que nos interesa examinar. Por lo tanto, rechazamos que a base del no reconocimiento del ordenamiento procesal del Estado, pueda decirse que el Estado es una jurisdicción ordinaria, mientras que la Iglesia es solamente una jurisdicción especial, lo que tendría importancia, porque la jurisdicción ordinaria es atrayente y la jurisdicción especial es limitada: lo que hace un Juez ordinario fuera de los límites de su competencia es simplemente nulo, lo que hace un Juez especial fuera de los límites de su competencia es inexistente; lo cual da un trato de primacía jurídica a la jurisdicción ordinaria frente a la especial. Creemos, por tanto, que se debe rechazar esta interpretación de desigualdad entre los dos términos jurisdiccionales.

Lo que sí es cierto es que para que la Iglesia se refiera al ordenamiento procesal del Estado, tiene que ser porque exista algún punto de conexión entre categorías que interesen al ordenamiento de la Iglesia y al derecho procesal secular. Estos puntos de conexión pueden ser sujetos, pueden ser objetos, pueden ser actos o dimensiones concretas de los actos: lugares, tiempos o formas. Por ello un buen sistema para saber en qué medida el Concordato modifica o repercute en el derecho procesal del Estado, es ver en qué sentido han quedado alteradas las normas del derecho positivo interno en aquellos casos en que se produce una conexión con elementos de naturaleza eclesiástica, sean subjetivos, sean objetivos, sean de lugar, de forma o de tiempo.

Comencemos respecto a los sujetos.

Un elemento personal de índole eclesiástica, un clérigo o religioso, puede aparecer como sujeto dentro del ordenamiento procesal del Estado y en esta categoría subjetiva

puede figurar, como cualquier otra persona, o bien como componente del órgano jurisdiccional, o bien como parte, o bien como tercero.

¿Un clérigo o religioso puede formar parte del órgano jurisdiccional? El Concordato no se refiere a este problema. Se aplicará el artículo general, 14, sobre la asunción de cargos públicos o funciones por los clérigos y los religiosos. No está obligado a prestar estas funciones siempre que se entienda que, según las normas del derecho canónico, son incompatibles con su estado: necesita la licencia del Ordinario, que puede ser revocada en todo momento. En lo que respecta a la composición de los órganos jurisdiccionales ordinarios, no hay problema: el derecho del Estado exige para ser Juez o Magistrado el estado seglar. Podría plantearse el problema si existiera la participación del lego, en el sentido del no técnico, por ejemplo, en una institución como la del Jurado. En este caso debiéramos decir que si se entiende que, según las normas del derecho canónico, el formar parte de un Jurado es incompatible con ser clérigo o religioso, el artículo 14 se aplicará sin discusión a esta clase de situación. Pero, en el caso actual, no se plantea ningún problema de este tipo.

Las primeras dudas surgen cuando los clérigos o religiosos, es decir, aquellos puntos de conexión subjetiva entre el ordenamiento secular y el canónico, figuran como partes dentro de un proceso determinado.

El que figuren como parte activa, esto es, utilizando una terminología procesal, como titulares activos de la pretensión procesal correspondiente; sin embargo, no engendra cuestiones difíciles. La titularidad activa de una pretensión procesal se define en función de la personalidad; la personalidad está reconocida, en general, a los entes eclesiásticos, no sólo a los naturales, sino también a los que podrían ofrecer más dudas, que son los jurídicos, por el artículo 4.º del Concordato. Por consi-



guiente no cabe plantear problema ninguno sobre la posibilidad de que el clérigo o religioso, o la persona jurídica eclesiástica, figure como parte activa en un proceso de índole civil, en un proceso secular, del Estado; no hay ninguna modificación por el hecho de que esta parte activa figure efectivamente en procesos de esta clase.

Los problemas se presentan y han sido abordados fundamentalmente por el importantísimo, a nuestros efectos, artículo 16 del Concordato, cuando el clérigo o religioso figure como parte pasiva en un proceso del Estado.

Distingamos aquí los dos supuestos fundamentales de las causas criminales y las causas civiles.

En las causas criminales contra clérigos o religiosos en principio se admite la posibilidad del desarrollo de un proceso secular. Pues, según el artículo 16, apartado 4, esencial a estos efectos, la Santa Sede consiente en que las causas criminales contra los clérigos o religiosos por delitos (naturalmente delitos que no sean los que violen exclusivamente una ley eclesiástica, los cuales no son delitos civiles, que son los que aquí tenemos que examinar), que estos delitos previstos por las leyes penales del Estado, sean juzgados por los Tribunales del Estado. Así, pues, aparentemente, una concesión que hace el Concordato, modificando los preceptos del derecho canónico.

Sin embargo, el párrafo segundo de este mismo artículo, al establecer la modalidad que contiene, podemos decir que anula para el jurista del Estado la concesión establecida por el párrafo anterior. ¿Por qué? Porque subordina la posibilidad de iniciar ese proceso penal a que la autoridad judicial obtenga el consentimiento del Ordinario del lugar en que se instruya el proceso. No es simplemente, como dice este párrafo, que tenga que solicitarlo, es que tiene que solicitarlo y obtenerlo, porque, como añade a continuación el Concordato, en el caso de que el Ordinario del lugar, por graves motivos, se crea en el deber de negar dicho con-

sentimiento, deberá comunicarlo por escrito a la Autoridad competente, y esa negativa produce el efecto de paralizar, de impedir el desarrollo del proceso penal. Entonces ¿qué es lo que hay aquí realmente? Hay una modificación de las normas internas del derecho canónico sobre la posibilidad del desarrollo de estos procesos penales, pero para el jurista del Estado, a quien da lo mismo, en principio, que la licencia sea de la Santa Sede o del Ordinario del lugar, lo cierto es que no cabe un proceso contra clérigos o religiosos a no ser que ello sea consentido por el ordenamiento jurídico canónico, que en vez de estar representado por la Santa Sede estará representado por el Ordinario del lugar. No negamos que sea una facilidad de hecho, lo que decimos es que, en principio, el consentimiento inicial no es más que una declaración a la que contradice luego el consentimiento particular del Ordinario de que se trate.

Por lo tanto, lo que puede decirse es que para que se siga un proceso penal contra un clérigo o un religioso hace falta obtener el consentimiento del Ordinario del lugar. Hemos de esperar que este consentimiento se preste en todo caso, porque no teniendo la Iglesia ni órganos posibles ni penas posibles para sancionar un delito previsto en la ley penal del Estado, en caso de negativa se llegaría, naturalmente, a una situación de impunidad. Pero prescindiendo de esta configuración de principio debemos preguntarnos ahora: ¿qué figura jurídica tiene para el jurista civil esta exigencia del previo consentimiento del Ordinario del lugar? Es indudable que éste aparece como un presupuesto, en sentido técnico procesal, puesto que la obtención del consentimiento vincula previamente al desarrollo del proceso de que se trate, la validez jurídica de ese proceso. Los procesalistas penales tienen un nombre específico para designar los procesos de esta clase; los llaman, no muy elegantemente, «condiciones de procedibilidad», para distinguirlos de las condiciones de punibilidad que afectan a la fundamentación

de la pena de que se trate. Pues bien, si utilizamos esta terminología de los especialistas del proceso penal, tendremos que decir que las causas criminales contra clérigos o religiosos están sometidas a la condición de procedibilidad de que se obtenga el previo consentimiento del Ordinario del lugar.

Hay una institución secular de extraordinaria afinidad con la que aquí estamos examinando. Me refiero al suplicatorio necesario para procesar a los Procuradores en Cortes. En efecto, para que se pueda dictar auto de procesamiento contra un Procurador en Cortes es preciso, no solamente solicitarlo, suplicarlo, sino que el Presidente de las Cortes, oídas éstas, lo conceda. De modo que es exactamente una condición de procedibilidad análoga a la que aquí nos encontramos.

Evidentemente esta condición de procedibilidad se encomienda a la vigilancia del oficio del Juez: no es un presupuesto procesal abandonado al poder dispositivo de las partes. Primero, porque en general, en el proceso penal los requisitos procesales los examina el Juez de oficio; pero en segundo lugar porque de todo el contexto del Concordato se deduce que es al Juez mismo al que se encomienda la función de velar por el cumplimiento de este requisito.

En cambio, en este mismo apartado de las causas criminales se observa que no existe nada parecido a un Fuero de Jerarquías con respecto a los clérigos o religiosos. Quiere ello decir que, una vez admitido que las causas criminales han cumplido su condición de procedibilidad y se desarrollan contra clérigos o religiosos, no hay, por razón de la categoría del inculpado, modificaciones de régimen interno del proceso penal.

Hay, sí, una inmunidad con respecto a los Prelados, a quienes se refiere el artículo 16, apartado 1 del Concordato, pues este apartado dice que los Prelados de quienes habla el párrafo segundo del canon 120 del Código de derecho

canónico, no pueden ser emplazados ante un Juez laico sin que se haya obtenido previamente la necesaria licencia de la Santa Sede. También un jurista minucioso entendería que esta inmunidad no tiene carácter penal, sino solamente civil, porque dice que no podrán ser «emplazados» ante un «Juez» laico, y en el proceso penal no hay «emplazamiento» en el sentido técnico en que se emplea este término, ni tampoco corresponde el desarrollo del proceso, salvo la fase de instrucción, a un Juez, sino a un Tribunal; pero esta argumentación literal debe ser rechazada. Evidentemente, el artículo 16, apartado 1, al colocar al principio de todos los problemas referentes al ordenamiento procesal del Estado, esta declaración de inmunidad ha querido extenderla, sin duda, a todas las ramas del proceso. Por lo tanto, hay que decir que, efectivamente, existe una inmunidad de los Prelados a que se refiere el apartado 1 de este artículo 16. Pero no se traduce, como se indicaba antes, en el desarrollo de un Fuero de Jerarquías, de un tratamiento privilegiado dentro del proceso. El Prelado será inmune, la inmunidad se podrá dispensar por licencia de la Santa Sede, pero, una vez dispensada, el proceso penal se desarrolla sin ninguna modificación. No cambia, por ejemplo, la competencia del Juez para conocer de estas causas criminales ni se dice que el Prelado, cuando se haya obtenido la licencia de la Santa Sede, habrá de ser sentenciado por el Tribunal Supremo.

En el orden penal, están, sin embargo, clérigos y religiosos sometidos a medidas cautelares, tanto las de orden personal: detención o arresto, después veremos con qué modificaciones, como las de orden patrimonial, embargo de bienes, también con algunas alteraciones con respecto a la legislación común.

Pero más importancia que estas indicaciones la tiene, para terminar el tema de las causas criminales, el hacer una alusión a la posible sumisión de clérigos y religiosos a jurisdicciones disciplinarias y Tribunales de honor. Moderna-

mente la jurisdicción disciplinaria y el Tribunal de honor tienen quizá más importancia que el propio Código penal, porque pocas de las penas contenidas en el Código penal pueden compararse a las sanciones más graves que puede tomar una jurisdicción disciplinaria y, desde luego, a aquellas que toma un Tribunal de honor. El problema que entonces podríamos plantearnos aquí es el siguiente: ¿Puede estar sometido un clérigo y religioso, de cualquier orden que sea, a jurisdicción disciplinaria y a Tribunal de honor, teniendo presente que pueden ocupar cargos o funciones públicas del Estado? La respuesta ha de ser, naturalmente, afirmativa. Nada hay en el Concordato que establezca una limitación de la jurisdicción del Estado a este respecto, y sería, desde luego, una enorme perturbación de la función administrativa el que se entendiera que parte de los funcionarios administrativos no podían estar sometidos a la acción correctora de la propia Administración aunque, naturalmente, puede obviar la sanción más grave la Autoridad eclesiástica, revocando aquella licencia que concedió al clérigo o religioso para pertenecer a un cierto orden administrativo. De esta respuesta general afirmativa únicamente puede eximirse, por declaración expresa del Concordato, lo que se refiere a la jurisdicción castrense, ya que aquí, en lo que afecta a correcciones disciplinarias el anejo IV del Concordato da normas especiales.

Con ello debemos entrar en el problema de las causas civiles dirigidas contra clérigos y religiosos.

Distingamos, en primer término, el problema de los Prelados del de los no Prelados, es decir, de aquellos clérigos y religiosos no incluídos en el párrafo segundo del canon 120 del Código de derecho canónico.

Con respecto a los Prelados es cierto que existe una inmunidad civil, puesto que el art. 16, párrafo primero, al que antes me refería, dice que los Prelados no pueden ser emplazados ante un Juez laico sin que se haya obtenido

previamente la necesaria licencia de la Santa Sede. Esto quiere decir que son civilmente inmunes, aunque esa inmunidad puede dispensarse. La inmunidad civil no la tiene ningún nacional en el orden secular. Ni la tiene el Estado: el Estado es demandado, sin posibilidad de alegar ninguna exención ante los Tribunales ordinarios; ni la tiene el Jefe del Estado, el cual puede ser demandado civilmente ante los Tribunales ordinarios; ni la tienen, naturalmente, las Autoridades inferiores. Hay privilegios particulares: la posibilidad de suspender el desarrollo del litigio durante cierto tiempo; algunos medios de verificar actos procesales en cuanto a la consideración de la categoría del sujeto pasivo, etc.; pero la inmunidad genérica, tal como la declara el artículo 16, no existe. Y cabe preguntarse si así establecida no será más perjudicial que beneficiosa para aquellos sujetos a quienes se quiere tutelar. En primer lugar, porque todas estas medidas de exención jurisdiccional se traducen en una pérdida de crédito civil. Si el Prelado —recordemos que el Ordinario del lugar es el representante nato de la Iglesia— goza de inmunidad civil y esta inmunidad se interpreta literalmente y la licencia es difícil de obtener, ello se traducirá en dificultades para entrar en relaciones jurídicas cuyo cumplimiento después en los Tribunales no podrá ser conseguida en ninguna forma. Pero incluso litigantes de mala fe podrían, presentando una demanda, conseguir medidas cautelares y después esperar tranquilamente la licencia de la Santa Sede para que el proceso pendiente gravara al sujeto pasivo a quien se quiere proteger.

En cambio, en cuanto a los no Prelados o a los no incluidos en el párrafo segundo del canon 120, el reconocimiento sin distinción de la esfera jurisdiccional del Estado aparece en este mismo artículo 16, apartado 2, si bien con una fórmula muy defectuosa para el cultivador del derecho secular, porque se refiere a las «causas contenciosas», y los

«pleitos civiles» no son «causas» en sentido técnico ni «contenciosas» en idéntico aspecto, porque nosotros llamamos «contencioso» más bien a un litigio de materia administrativa. Pero es que si quisiera dársele un sentido estricto a la palabra contencioso, habría que deducir que no se habla aquí de los problemas de jurisdicción voluntaria, es decir, que no se sabría qué hacer con aquellos expedientes de jurisdicción voluntaria dirigidos contra un clérigo o un religioso. Sin embargo, creemos que la interpretación correcta debe enmendar esta fórmula imperfecta, para el jurista del Estado y entender que «causas contenciosas» sobre bienes o derechos temporales son todos los pleitos y actos de jurisdicción voluntaria del orden civil, lo que se opone, por un lado, a causas criminales, y por otro lado a causas eclesiásticas, estrictamente correspondientes a los Tribunales de la Iglesia. De modo que incluiremos los pleitos de carácter civil, mercantil, social, contencioso administrativo; todas aquellas materias que deben englobarse en la hipótesis de causas no criminales ni tampoco atribuidas por otros preceptos a la jurisdicción exclusiva de la Iglesia.

Pues bien, en estos pleitos civiles —civiles *lato sensu*, en el sentido a que acabamos de referirnos— se da desde luego una posibilidad, un reconocimiento de la jurisdicción del Estado. La Santa Sede consiente en que estas causas sean tramitadas ante los Tribunales del Estado. Subordina esta concesión a que se notifique previamente al Ordinario del lugar en que se instruye el proceso, la incoación del mismo, así como las sentencias o decisiones. Pero este requisito de la notificación ha de considerarse como perfectamente normal y admisible: no es más que una consideración, desde luego, absolutamente justificada, para la Iglesia. En este sentido contrasta extraordinariamente con la licencia o consentimiento que se exige en las causas criminales.

En lo que respecta al objeto, es decir, a aquellas mate-

rias que siendo en principio civiles, sin embargo, están atribuidas el ordenamiento de la Iglesia, hallamos aquí una declaración que es tradicional ya en nuestro Derecho y que, por tanto, no constituye ninguna innovación. Tal es la de que los pleitos en materia matrimonial se atribuyen sin más a la jurisdicción de la Iglesia. El artículo 24 del Concordato, que es el que se refiere fundamentalmente a este punto, no hace, con ligeras variantes, más que consolidar el régimen tradicional que existía entre nosotros y que se hallaba establecido últimamente por el Código civil: los pleitos matrimoniales, de nulidad, de separación, de dispensa de matrimonio rato y no consumado, están atribuidos sin discusión al ordenamiento procesal de la Iglesia; los efectos civiles de las demandas canónicas y de las sentencias canónicas, se hallan atribuidos a los Tribunales civiles. El artículo 24 del Concordato no hace más que perfeccionar terminológicamente el sistema del Código civil. Recordemos la duda que se habría planteado entre nosotros acerca de si las dispensas de matrimonio rato y no consumado se incorporan al régimen del Código civil, por no ser sentencias; la nueva legislación aclara estas dudas y permite decir que se ha llegado a una solución casi definitiva en el deslinde de las esferas puramente canónicas y civiles.

Por último, en lo que respecta a las dimensiones de la actividad, encontramos dentro del Concordato modificaciones del derecho procesal del Estado, tanto en lo que se refiere a lugares como a tiempos y formas. En cuanto a los lugares, el art. 22 del Concordato garantiza la inviolabilidad de los lugares sagrados que menciona, así como de los Palacios, Curias Episcopales, etc., y dice, sobre todo en el apartado 3, de este artículo que, salvo casos de urgente necesidad, la fuerza pública no podrá entrar en los citados edificios para el ejercicio de sus funciones sin el consentimiento de la competente autoridad eclesiástica. No tiene importancia en el proceso civil; sin embargo, estas normas



del Concordato derogan preceptos concretos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. En efecto, para que los miembros de la policía judicial, para que los delegados del organismo jurisdiccional pudieran entrar en los lugares anteriormente mencionados, bastaba, hasta ahora, según la Ley de Enjuiciamiento Criminal, simple recado de atención a la persona que los tuviere a su cargo, por ejemplo, al Párroco. En el caso actual ya no bastará este simple recado de atención, sino que será necesario el consentimiento de la competente Autoridad eclesiástica. En ninguna forma, creemos que con esta medida se haya querido resucitar la antigua inviolabilidad religiosa; no es que la Autoridad eclesiástica pueda hacer algo que dificulte la aprehensión del culpable, incluso cabría pensar que estaría sujeta a una responsabilidad criminal como encubridora. Pero el acto concreto de la entrada en estos lugares queda subordinado, no como antes a la simple notificación, sino a la obtención del consentimiento por parte de la Autoridad eclesiástica.

Respecto a los tiempos, en el artículo 5 del Concordato se establece que el Estado tendrá por festivos los días establecidos como tales por la Iglesia en el Código de Derecho canónico o en otras disposiciones particulares. Esto quiere decir que el ordenamiento procesal tendrá que reconocer como días inhábiles los días festivos religiosos. No habrá que decir que aquí no se innova nada, porque la Orden, hasta ahora vigente, de 9 de marzo de 1940 daba como lista de días festivos precisamente los considerados como tales por el ordenamiento canónico. Únicamente habrá que decir que cambia ahora la fuente de la exención: mientras que antes era una Orden administrativa, ahora es una disposición concordada, este artículo 5 del Concordato.

Finalmente, en cuanto a las formas, debemos subrayar que algunos actos procesales del ordenamiento del Estado quedan modificados en su forma por su conexión con elementos que regula el ordenamiento canónico. Así, las co-

municaciones, las cuales parece que en vez de hacerse en forma de notificación ordinaria han de hacerse en forma de oficio o exposiciones, que la Autoridad judicial emplea para dirigirse a Autoridades de otro orden jurisdiccional; así, la prohibición de la publicidad para las causas criminales establecidas en el artículo 16 del Concordato; así en lo que respecta a las medidas cautelares, la disposición que establece que la detención o el arresto, medida cautelar personal contra clérigos y religiosos, se hará con las consideraciones debidas a su estado y su grado jerárquico, y del mismo modo que en el embargo general de bienes se dejará a los eclesiásticos lo que sea necesario para su honesta sustentación y decoro en su estado; lo que sustituye la regulación casuística del derecho interno, que establece, como se sabe, una serie de escalas para proceder al embargo de bienes, por una fórmula general, bastante bien construída, y que incluso para el día de mañana sería deseable que sustituyera, a su vez, a toda la casuística del ordenamiento del Estado, entregando este punto a la discrecional interpretación del órgano jurisdiccional que en cada caso proceda.

Estas son, a mi juicio, las repercusiones fundamentales que ha establecido el Concordato con respecto al ordenamiento procesal del Estado.

Nos quedaría todavía por examinar aquí, como tercer punto, el de las relaciones entre uno y otro ordenamiento. Es un tema de actualidad, y probablemente lo será todavía más en los tiempos futuros, el del estudio de las cuestiones que suscita el fenómeno de la pluralidad de ordenamientos jurídicos. Cada vez está más disipada la vieja ilusión de que vivimos inmersos en un único ordenamiento jurídico. Lo cierto es que, aun dentro del único derecho del Estado, no hay un ordenamiento jurídico unitario, sino una pluralidad de ordenamientos jurídicos entre los cuales se establecen sistemas de imputación formal, como, por ejemplo, los establece el derecho internacional privado entre los ordena-

mientos de distintos Estados o el derecho transitorio entre los ordenamientos antiguos y los modernos. El modo de reducir a unidad la pluralidad de ordenamientos jurídicos es sencillamente atribuir a algún ente o sistema lo que se llama la «competencia sobre la competencia», esto es, no el decir qué ordenamiento tiene competencia para conocer de cada materia, sino cuál es el sistema, el ente o el ordenamiento, que defina, que califique las competencias respectivas. Así, por ejemplo, de acuerdo en que los Tribunales de la Iglesia conocen de delitos eclesiásticos, y que los del Estado conocen de delitos estatales; pero ¿quién califica si un delito es eclesiástico o estatal? ¿Lo califica el ordenamiento canónico o el ordenamiento civil? La Iglesia afirma, naturalmente, que a ella corresponde esta función calificadora, y para ello se sirve del criterio de la primacía o potestad indirecta sobre el Estado; el Estado afirma, por el contrario, utilizando el concepto de soberanía (la soberanía no es más que la competencia sobre la competencia), que su ordenamiento jurídico tiene primacía para la función de la calificación. Y entonces preguntamos: ahora, con el Concordato a la vista, ¿quién tiene la competencia sobre la competencia?

Había en el Derecho procesal una institución que era la manifestación específica de cómo el Estado se atribuía supremacía en este punto: eran los recursos de fuerza en conocer. El Estado reconoce en materia jurisdiccional a la Iglesia, pero si ésta excede de lo que para el Estado constituía la órbita de su competencia, la descalificaba mediante un recurso de fuerza en conocer. Habrá que preguntarse, pues, y éste es el último tema fundamental de la presente exposición: ¿están suprimidos hoy los recursos de fuerza en conocer?

En mi opinión, no. Quiero decir que con el Concordato a la vista los recursos de fuerza en conocer continúan vigentes en el Derecho español. Naturalmente, los recursos

de fuerza en conocer constituyen una manifestación abusiva, condenada, injusta, parcial, tiránica —recordemos todos los calificativos de FÁBREGA— y, por consiguiente, deben ser suprimidos *de lege ferenda*. Observemos, sin embargo, si *de lege lata* están suprimidos. Están condenados, desde luego, en el Derecho canónico, pero éste es argumento que no podemos utilizar, porque no podemos recibir en bloque todo el Derecho canónico y, si lo recibiéramos, *in complexu*, entonces el Concordato serviría de muy poco. Preguntémosnos si esa voluntad concordada introduce en el texto del Concordato la supresión de los recursos de fuerza en conocer. Pues bien, una de las primeras indicaciones que salta a la vista, con gran sorpresa para el lector, es que tratándose de una institución tan conocida, tan desarrollada en las leyes vigentes, aunque, gracias a Dios, prácticamente no tenga importancia de hecho, y tan reiteradamente condenada no aparezca radical y categóricamente raída del ordenamiento jurídico secular. ¿Cómo no hay en el Concordato un artículo específico que diga simplemente: «quedan suprimidos los recursos de fuerza en conocer en todas sus manifestaciones»?; este precepto no existe. Solamente hay un pasaje en este artículo 16 en que podría encontrarse algo parecido a esa condena o eliminación de los recursos de fuerza. Me refiero al apartado 3, párrafo segundo de ese artículo, el cual dice: «Contra las sentencias de estos tribunales no procederá recurso alguno ante las autoridades civiles». Pero esto, que indudablemente quiere decir que contra las sentencias de los Tribunales de la Iglesia en los delitos que exclusivamente violen una ley eclesiástica, no procede recurso, ¿equivale a declarar que se han suprimido los recursos de fuerza?

Indudablemente, no; si se tiene aquella interpretación jurídica objetiva que trata de ponerse por encima de la voluntad subjetiva de las partes.

Primero, porque aquí no se está contemplando más que

un supuesto particular. Este párrafo segundo pertenece al apartado 3, que se refiere a los Tribunales de la Iglesia que intervienen en delitos que violan una ley eclesiástica.

En segundo lugar, porque se refieren sólo a sentencias, y la verdad es que los recursos de fuerza no se interponen contra sentencias, sino que se intentan cuando el Tribunal eclesiástico empieza a conocer; es decir, contra aquellas resoluciones en que los Tribunales eclesiásticos admiten una demanda que el recurrente laico entiende no corresponde a los Tribunales.

Por otra parte, procede también el recurso de fuerza cuando la Iglesia pretende dar ejecución a su sentencia y tampoco estos casos estarían incluidos en la disposición actual; de modo que de las tres modalidades tradicionales de los recursos de fuerza en conocer, en el modo de proceder y en no otorgar, parece que ninguna de las tres está incluida en esta disposición particular.

Además, lo que sí está mantenido, es que, contra la intervención de los Tribunales en delitos que exclusivamente violan una ley eclesiástica, no procede recurso alguno; pero lo que plantea precisamente el recurso de fuerza es esa declaración, porque el que recurre no dice que recurre contra una sentencia sobre un delito eclesiástico; lo que dice es que el Tribunal eclesiástico excede la materia de su competencia; y contra las intervenciones en que los Tribunales eclesiásticos exceden de la materia de su competencia no hay prohibición de acudir ante las Autoridades civiles: ¿quién decide en cada caso si está o no mantenida la órbita de competencia que el Concordato establece?

En último término no puede entenderse que estén suprimidos los recursos de fuerza porque haría falta establecer una institución que sustituyera a estos recursos. Efectivamente, no se puede pretender que no caben ya recursos de fuerza y que no hay ningún remedio contra aquellos ca-

sos en que los Tribunales eclesiásticos, las Autoridades eclesiásticas entendieran en una causa temporal. ¿Qué ocurriría si un Tribunal diocesano pretendiera conocer en un juicio ejecutivo, hipótesis absurda, pero imaginable? Que si no existieran recursos de fuerza no habría remedio para decidir estos conflictos de calificaciones. La verdad es que debemos decir francamente que se ha omitido la oportuna ocasión de dar al problema la definitiva solución, que se venía pidiendo por los espíritus católicos: la creación de un Tribunal de conflictos ante el cual se hubieran de llevar todos los casos en que se tratara de calificar en concreto si la competencia atribuída a alguno de los organismos jurisdiccionales había sido o no rebasada por ellos. Debemos, pues, sostener que existe en este punto una laguna en el Concordato, que debe ser indudablemente subsanada, puesto que la situación actual mantiene la vigencia de los recursos de fuerza, lo que desconoce la jurisdicción de la Iglesia en su esfera y atribuye al Estado una supremacía que en la legislación no debe ser reconocida sin distinciones.

Quisiéramos hacer, como resumen, una llamada de atención sobre la importancia que tienen estos problemas procesales. En realidad, constituyen uno de los sectores más delicados de todos aquellos a que el Concordato se refiere. El Concordato, en cuanto a su vida, está sin duda pendiente de cuatro o cinco temas fundamentales: personalidad, patrimonio, enseñanza, familia, justicia. Hay que pensar, en cada uno de estos problemas, en un montaje delicado de las soluciones que se propugnan para que den un régimen duradero, o que pretenda ser duradero por lo menos. Hemos de tener la sinceridad de pensar que pueden venir tiempos futuros, no naturalmente de ruptura con la Iglesia, pero sí de que cada una de las partes trate de llevar al máximo las concesiones que el texto concordado les otorga. Por ello tenemos que anotar desde ahora los derechos y deberes que la Iglesia y el Estado se han impuesto en el texto concor-

dato. El jurista tiene una misión decisiva a este respecto : frente a los vaivenes de la política, lo único que puede garantizar la vida del Concordato es precisamente la estabilidad del derecho.

Yo termino pidiendo a Dios que, gracias a los juristas, mañana pueda decirse, por todos y para siempre, que el problema religioso, en España, es un problema que pertenece al pasado.





EL CONCORDATO Y LA HACIENDA  
ESTATAL

MARIANO SEBASTIAN  
Catedrático de Hacienda Pública



El tema que me ha sido confiado en el curso de lecciones organizadas por esta Facultad de Derecho, para contribuir al más adecuado estudio del Concordato, dice textualmente «El Concordato y la Hacienda estatal», tema de por sí lo suficientemente amplio para no poder ser tratado en los límites de tiempo que, ante todo la cortesía para con los asistentes y hasta las normas del más elemental buen gusto, señalan a una conferencia. La solución de esto, entonces, tendría que ser necesariamente la de ceñirme en la exposición de los efectos del Concordato sobre la Hacienda estatal, a una mención y comentario de los arts. 19 y 20 del Concordato y su respectivo impacto sobre los ingresos y los gastos públicos. Pero el limitar a esto esa conferencia, teniendo en cuenta que en el programa organizado por la Facultad de Derecho no figura ninguna otra en que los aspectos económicos generales del Concordato, la vida económica toda de la Iglesia española sean estudiados, implicaría limitar de tal manera el tema que presenta muy grave inconveniente a efectos de un conocimiento amplio, completo y cabal de este problema. De aquí el que haya elegido una solución, quizás también inconveniente, pero que espero podrá resolver de mejor manera todas estas dificultades.

Mi conferencia no ha de ser sino una exposición general de problemas, estrictamente atinentes a la Hacienda estatal, problemas económicos de carácter general en relación con el Concordato, a los cuales habré de dar exposición —no me atrevo a decir solución— en términos muy elementales, omitiendo aquellas aportaciones de ar-

gumentos cuya exposición sería imposible realizar en el período de tiempo normal de una conferencia; y digo que esto me sería imposible porque de uno de mis queridos amigos y compañeros de Cátedra tengo que recoger unas líneas acertadísimas del prólogo de una obra suya, *Las Instituciones jurídicas en la Iglesia católica*, en las que, ya en 1940, MANUEL JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, Catedrático sevillano de Derecho Canónico, decía: «Como obra de un profesor católico y español quizá presentará para algunos acatólicos positivistas esta obra el defecto de una predisposición confesional». Pues bien, para los que creen que esto es defectuoso o simplemente para dejar constancia de un hecho obvio, yo tengo que presentarme igualmente aquí, ante vosotros, con una clarísima predisposición confesional, es decir, con el deseo y el propósito de estudiar los problemas económicos anejos y conexos con el Concordato, no como un conflicto de intereses entre dos potestades que en un regateo o negociación termina en una solución de avenencia, en la que lo que una gana la otra lo pierde, sino como un problema mucho más general: el de la obligada cooperación —por un conjunto de circunstancias histórico-políticas, fundamentalmente— del Estado español, como ha quedado prometido en el Concordato, para que figure una congrua dotación de la Iglesia católica en el presupuesto de nuestro país.

No se trata, por consiguiente, en esta conferencia de hacer un análisis elemental, minucioso, del impacto sobre los ingresos y los gastos públicos del Estado español, de los artículos del Concordato, sino de un problema más amplio, ya que en la enumeración de los temas a ningún otro creo que podría corresponder más oportunamente que a éste enfrentarse con semejante problema. A primera vista puede parecer extraño el que en el análisis de un documento como el Concordato haya de referirse y hacerse mención especial a problemas o a cuestiones de índole estrictamente econó-

mica. Para no perder demasiado tiempo en defender o evitar lo que pudiera parecer una paradoja o un tratamiento indebido del tema, bastaría aludir a algunos párrafos del discurso pronunciado por el anterior Nuncio de Su Santidad en España, Su Eminencia el Cardenal Cicognani, en la tercera Semana de Derecho Canónico celebrada en Comillas acerca de la necesidad de medios materiales no obstante la espiritualidad de la Iglesia.

Por consiguiente, éste no es un problema sobre el cual se puedan suscitar comentarios más o menos irónicos o despectivos, sino que entra en la propia entraña de los problemas que tienen que resolver la fórmula concordataria. ¿De qué forma se ha resuelto históricamente este problema de la vida económica de la Iglesia? Según el Profesor MALDONADO, cinco son los medios que habitualmente ha utilizado la Iglesia para resolver sus necesidades económicas: las oblaciones voluntarias de los fieles, según vienen reguladas en el canon 1.410 del Codex; la aportación obligatoria de los fieles sujetos a la tributación eclesiástica por gozar la Iglesia, como sociedad perfecta, de soberanía fiscal, según el canon 1.496; toda suerte de títulos o derechos percibidos por la celebración bien de actos religiosos, bien de actos simplemente funerarios, bien de actos de jurisdicción voluntaria o por su intervención en actuaciones judiciales, bien del fruto o utilidad obtenidos de un patrimonio o masa de bienes poseídos en propiedad en general por la Iglesia o adscritos en concreto a distintos beneficios eclesiásticos en particular, y, por último, por la dotación del Estado mediante la consignación en sus presupuestos de una determinada cantidad.

Desgraciadamente, en nuestro país han sido los dos últimos sistemas o procedimientos los que han tenido importancia y significación económica como medios de regular las necesidades materiales de la Iglesia: fruto o utilidad obtenido de un patrimonio poseído en propiedad, y, en ge-

neral, por la Iglesia o adscrito a distintos beneficios, en particular, o bien dotaciones presupuestarias por el Estado. Pues bien, sobre este problema, sobre el posible patrimonio eclesiástico, sobre la dotación estatal mediante una consignación presupuestaria como obligaciones eclesiásticas incluídas en el presupuesto del Ministerio de Justicia, se pronuncia el Concordato en sus arts. 18, 19 y 20, y en el comentario de estos artículos hemos de emplear alguna parte del poco tiempo que espero molestar la atención de ustedes.

Vamos a alterar el orden de exposición de los mismos, quizá para acelerar la posible interpretación de estos artículos concordatarios. El art. 20 se refiere a las exenciones o inmunidades de la Iglesia en materia fiscal y dice: «Gozarán de exención de impuestos y contribuciones de índole estatal y local:

a) Las Iglesias y Capillas destinadas al culto y, asimismo, los edificios y locales anejos destinados a su servicio o a sede de asociaciones católicas.

b) La residencia de los obispos, de los canónigos y de los sacerdotes, con cura de almas, siempre que el inmueble sea propiedad de la Iglesia.

c) Los locales destinados a oficinas de la Curia diocesana y a las oficinas parroquiales.

d) Las Universidades eclesiásticas y los Seminarios destinados a la formación del Clero.

e) Las casas de las Ordenes, Congregaciones e Institutos religiosos y seculares canónicamente establecidos en España.

f) Los colegios u otros centros de enseñanza, dependientes de la Jerarquía eclesiástica, que tengan la condición de benéfico-docentes.

Están comprendidos en la exención los huertos, jardines y dependencias de los inmuebles arriba enumerados, siempre que no estén destinados a industria o a cualquier otro uso de carácter lucrativo.» Es decir, una primera exención

que, evidentemente, afecta a la contribución territorial en sus dos formas, rústica y urbana, y que viene a recoger lo que ya estaba establecido en nuestra legislación vigente sin más que algunos añadidos que amplían a esa esfera de la exención, como son, en el párrafo 1.º, apartado a), incluir en la exención fiscal aquellos edificios, no sólo edificios, sino Capillas también, destinados al culto, y los anejos destinados al servicio de esas Iglesias y Capillas o a sede de asociaciones católicas, lo cual significa, evidentemente, una ampliación de la exención, para lo cual, en su día, la legislación del Estado tendrá que establecer la reglamentación oportuna. Y también los colegios u otros centros de enseñanza dependientes de la Jerarquía eclesiástica que tengan la condición de benéfico-docentes. Como esta condición de benéfico-docentes es consecuencia de un expediente instado ante el Ministerio de Educación Nacional, que éste en cada caso examina y concede, es un problema que también las autoridades del Estado en su día habrán de delimitar con la extensión que pueda tener esta exención y su consiguiente influencia sobre los ingresos públicos.

Párrafo 2.º «Gozarán igualmente de total exención tributaria los objetos destinados al culto católico, así como la publicación de las instrucciones, ordenanzas, cartas pastorales, boletines diocesanos y cualquier otro documento de las Autoridades eclesiásticas competentes referentes al gobierno espiritual de los fieles y también su fijación en los sitios de costumbre.» Viene ya en alguna manera esta cláusula, estipulada anteriormente en el Concordato de 1851 y en nuestra legislación tradicional y no se presenta aquí más que el problema de en qué medida puede chocar con determinadas atribuciones modernamente establecidas por el impuesto del Timbre (Timbre de publicidad, concretamente) lo cual dará lugar a un estudio concreto para ver en qué medida existe un evidente roce con la legislación fiscal española que precisamente creo no sea problema lo sufi-

cientemente importante —al menos en mi opinión— para sobre ello plantear una discusión.

«Están igualmente exentas de todo impuesto o contribución, las dotaciones del culto y clero a que se refiere el artículo 19 y el ejercicio del ministerio sacerdotal.» En relación con este artículo se nos plantea un tema que sí me parece necesitado de alguna mayor exposición. Es un vidrioso tema éste de las inmunidades tributarias de las personas, por razones puramente personales y no por alteraciones fundamentales en su capacidad contributiva. Nuestro sistema fiscal, desde el momento en que las contribuciones que rozan con este problema —tarifa 1.<sup>a</sup> de la Contribución de Utilidades, y en este caso concreto el llamado donativo del Clero y Monjas— establecen la exención únicamente por razones objetivas, es decir, para los que no llegan a alcanzar un ingreso o nivel por encima del cual empieza la base de imposición; pero en modo alguno por razones subjetivas, salvo una excepción sobre la cual no creo que haya una unanimidad de opiniones: la exención terminante de los obreros referida al paro, tarifa 1.<sup>a</sup> de la Contribución de Utilidades. Este problema de la exención de todo impuesto o contribución de las dotaciones del culto y clero, roza de modo inmediato con la contribución o donativo del Clero y Monjas, contenida en el Capítulo 10, Sección 1.<sup>a</sup> del Estado, letra B del Presupuesto y cuya última asignación en el Presupuesto de 1952 —último que está publicado oficialmente con publicación distinta de su inserción en el *Boletín Oficial del Estado*— significaba un ingreso para la Hacienda estatal de ocho millones de pesetas. Frente a un presupuesto de ingresos que rebasará probablemente este año los veinticinco mil millones de pesetas, el problema puede no tener importancia económica. Lo que tiene, sin embargo, alguna significación para que lo analicemos con algún detenimiento, es la base que ha tenido este impuesto y cuáles han sido las distintas



fases que en el mismo han ido apareciendo a lo largo de nuestra historia fiscal. Los jalones más significativos del impuesto o donativo del Clero y Monjas, son los siguientes: Aparece en el art. 3.º de la Ley de Presupuestos del año 1867-68 como una invitación a someter voluntariamente las dotaciones del Clero al impuesto del 5 por 100 que entonces gravaba los sueldos de los funcionarios públicos. La Ley de Presupuestos de 1876, en su artículo 8.º reiteraba esa invitación. La Ley de Presupuestos del año 1881 reduce este donativo al 10 por 100 de los ingresos de las dotaciones del Clero, puesto que se había reducido también al 10 por 100 el gravamen sobre los sueldos de los funcionarios. En 1900, tiene interés la reforma de Villaverde. Y la Ley de Presupuestos establece una escala en este donativo del Clero y Monjas que era del 14 por 100 en las asignaciones inferiores a 5.000 pesetas y el 20 por 100 en las asignaciones superiores a 10.000 pesetas. La Ley de Presupuestos de 1910 —reforma Cobian— matiza y suaviza estas obligaciones.

A pesar de esta evidente tendencia doctrinal y legal en el sistema español de identificar en cierta manera el impuesto con el donativo sobre el Clero y Monjas a la contribución de Utilidades, tarifa 1.ª, el texto del Concordato es tan claro y preciso que parece evidente que esto va a quedar suprimido, con lo cual frente a las que pudiéramos llamar retenciones de trabajo personal, existirán de enero en adelante en España dos clases exentas: una, taxativamente impuesta establecido en la tarifa 1.ª de la Contribución de Utilidades —los obreros—, y otra —por razón del art. 20 del Concordato—, las dotaciones eclesiásticas del Ministerio de Justicia. Y realmente como un problema de índole mucho más doctrinal que efectiva y real, de mucha mayor importancia en el orden puramente doctrinal de interpretación del sistema tributario español, que de índole política y sobre todo de índole económica, quizá no sea ésta una

fórmula del todo feliz en la solución a través del presupuesto del Estado de una congrua dotación para la Iglesia española, por cuanto que estas asignaciones, en concreto a las respectivas Dignidades y Beneficios eclesiásticos, suelen ser de tal parvedad y moderación que el día en que una reforma, posiblemente obligada, de la tarifa 1.<sup>a</sup> de la Contribución de Utilidades estipule la base y la tarifa con arreglo a las condiciones económicas existentes en la realidad en la vida española, que por razón general de exención de ingresos excesivamente reducidos hubieran podido quedar exentas de toda tributación y pasado este impuesto excepcional —donativo del clero y monjas— al archivo fiscal, al cual está evidentemente llamado a ser incluido y no a una realidad concreta dentro de la imposición general sobre ingresos procedentes de rentas de trabajo, se podría resolver con una fórmula quizá mucho más amplia y general este enojoso problema.

En relación con éste, yo he tomado unas notas de uno de los Concordatos anteriores, el de Polonia, en el cual hay una fórmula que, desde el punto de vista de una preocupación puramente técnica de un Catedrático de Hacienda Pública, encuentro que es mucho más respetuosa con las exigencias de un sistema tributario concebido en su conjunto que no la fórmula que se ha utilizado en el Concordato español. Según el Concordato polaco el principio general es el de la imposición, habiendo necesidad de justificar la exención o excepción en cada caso. La excepción en relación con este problema, los ingresos de la contribución, donativo del Clero y Monjas, son aquellos bienes y títulos cuya renta se dedica a necesidades del culto y no personales. Pero, en fin, este problema, que no tiene más importancia que una pura disertación de carácter más bien doctrinal, no nos puede hacer ocultar o silenciar el que los problemas fiscales y los problemas fundamentales económicos del Concordato no son éstos.

Sigamos estudiando, pues, las exenciones tal como han sido estipuladas en el art. 20. «Todos los demás bienes de entidades o personas eclesiásticas, así como los ingresos de éstas que no provengan del ejercicio de actividades religiosas propias de su apostolado, quedarán sujetas a tributación conforme a las leyes generales del Estado, en paridad de condiciones con las demás instituciones o personas.» En cierta manera viene a rectificar lo que podría entenderse excesivo en la redacción del párrafo 3.º

Y, por último, 5.º: «Las donaciones, legados o herencias destinadas a la construcción de edificios de culto católico o de casas religiosas, serán equiparadas, a todos los efectos tributarios, a aquellos destinados o fines benéfico-docentes.» Dentro de nuestra legislación tradicional del Impuesto de Derechos Reales esto produce modificaciones también realmente de escasa importancia. Por consiguiente, el problema de las exenciones fiscales y el influjo de estas exenciones sobre el presupuesto estatal puede cifrarse con arreglo a exigencias estrictamente económicas, en una rebaja impositiva, ciertamente, que será de escasa importancia. Sin embargo, para posibles reformas o posibles perfeccionamientos de la estructura de nuestro sistema fiscal, sobre todo si éste ha de ir encaminándose hacia formas cada día más completas de imposición personal frente a las formas de imposición real, esto podría crear en su día algún pequeño problema técnico frente al cual será ya conveniente ir estableciéndose los oportunos estudios.

Otro de los artículos en los cuales el efecto del Concordato es relativamente importante dentro de la Hacienda estatal, es el art. 19, en el cual se fijan las exigencias mínimas de la vida económica de la Iglesia española y la participación obligada del Estado a esas exigencias. En el artículo 19 aparece, en primer lugar, una obligación conjunta de que la Iglesia y el Estado estudiarán, de común acuerdo, la creación de un adecuado patrimonio eclesiástico, y no

podemos entender —y después algún otro texto nos lo probará suficientemente— que se trata de una pura cuestión doctrinal y un problema simplemente de estudio de una fórmula, sino que parece estar bien implícito y preciso que esa fórmula contará en su día con una aportación estatal, es decir, que llegado a este acuerdo, a esta fórmula, habrá una actuación futura de la Hacienda estatal al servicio de la Iglesia. No se trata de un puro problema teórico doctrinal, sino que va a tener una repercusión evidente en las finanzas estatales. «Mientras tanto, el Estado, a título de indemnización por las pasadas desamortizaciones de bienes eclesiásticos, y como contribución a la obra de la Iglesia a favor de la Nación, le asignará anualmente una adecuada dotación.»

Son tres, por lo menos, los problemas, todos ellos de evidente interés económico y plenos de calidades jurídicas apreciables, los que se nos presentan en este art. 19 con una repercusión extraordinaria sobre las finanzas estatales. 1.º El compromiso aceptado por el Estado español de estudiar con la Iglesia la creación de un adecuado patrimonio eclesiástico. 2.º Con un carácter de temporalidad, casi diríamos de fórmula provisional ratificada en el Concordato de 1953, se dice que, «mientras tanto, el Estado, a título de indemnización, establecerá en sus presupuestos la oportuna dotación como obligaciones eclesiásticas dentro del Ministerio de Justicia». Y, por último, que esta obligación si en lo futuro tuviera lugar una alteración notable de las circunstancias económicas, dichas dotaciones serán oportunamente adecuadas a las nuevas circunstancias. Es decir, se establece una garantía, en términos de una evidente generalidad y de una falta de precisión considerable en la estipulación de estas consignaciones. Todo esto nos lleva, por consiguiente, a estudiar el problema en el presupuesto del Estado, en los gastos públicos, de lo que han significado las obligaciones eclesiásticas, las consignaciones aprobadas

en los distintos presupuestos en ayuda o solución de los problemas económicos de la Iglesia.

Pero antes de entrar en el estudio de esos problemas quiero citar dos párrafos que pueden servirnos en cierta manera de interpretación auténtica del Concordato, en cuanto que son párrafos del Mensaje que el Jefe del Estado remitió a las Cortes solicitando de las mismas la ratificación del Concordato. En uno de ellos se hace una simple alegación de hechos, es decir, lo que el Estado español ha hecho y hace. En otro se establece una clarísima declaración de propósitos, es decir, lo que se entiende en virtud del análisis, con interpretación auténtica innegable, del artículo 19, cuales son los compromisos que el Estado español ha adquirido. Se decía en aquel Mensaje: «Terminada la Cruzada se restablece en su totalidad, y aun mejorando en lo posible, el presupuesto de obligaciones eclesiásticas para dotaciones del Clero y sostenimiento del culto; y se destinan, además, importantes cantidades para la reconstrucción de iglesias, monasterios, seminarios, catedrales, etcétera; atendiendo, con la mayor solicitud y con la generosidad posible, las llamadas angustiosas de los prelados, especialmente en las diócesis más pobres y más dañadas por la guerra.» Hay clarísimamente, primero, una mención de hechos y una justificación de por qué se ha llegado a los compromisos establecidos por el Concordato. Y se dice: «En él establecemos —párrafo en relación con los propósitos— el propósito de estudiar, de común acuerdo, la creación de un adecuado patrimonio eclesiástico, que asegure la congrua dotación del culto y de sus ministros.» Es decir, se reiteran con expresión solemne los propósitos que quedaban claramente enunciados en el art. 19 del Concordato. Frente a esto se nos presenta entonces toda una serie de problemas, en primer lugar, económicos —dicho con una deformación profesional que me hace sentirme economista—; en segundo lugar, problemas de relación entre la Iglesia y el Estado

atinentes a la solución en común de la vida económica de la Iglesia española. ¿Cuáles son en el momento presente estas obligaciones consignadas en Presupuestos? Vuelvo a citar el presupuesto del Estado bienal para 1951-52 y su modificación parcial del año 1952, puesto que es el último del que tenemos constancia oficial por el volumen publicado por los Servicios técnicos del Ministerio de Hacienda. Allí en las obligaciones eclesiásticas del Ministerio de Justicia aparecían toda una serie de artículos, grupos y conceptos, por virtud de los cuales las obligaciones de carácter eclesiástico significaban, como dotaciones o asignaciones parciales al clero catedral, colegial, parroquial y conventual, 156 millones de pesetas, para ayuda a los Seminarios y Universidades eclesiásticas once millones de pesetas, etc. En total pesetas 235.202.226. Después en otros artículos y grupos distintos, aparece para gastos de representación y consignaciones de material, ayuda a diócesis y a seminarios, alquileres, gastos varios, auxilios y subvenciones, total una cifra que venía a significar en el presupuesto de aquel año, obligaciones estrictas del Ministerio de Justicia, unos 270 millones de pesetas. Es decir, que mientras duren las actuales circunstancias, y con arreglo a esta interpretación, primero del texto del Concordato, que no parece tener otra interpretación posible; segundo, de la versión auténtica que el Mensaje del Jefe del Estado nos autoriza a utilizar como auténtica interpretación las obligaciones del Estado español, de momento, se cifran en una consignación presupuestaria de 270 millones de pesetas, hasta que este problema haya sido resuelto por un común estudio y acuerdo entre ambas potestades. ¿Satisface esta situación a lo que pudiéramos llamar pensamiento tradicional católico, a la doctrina expuesta por los distintos tratadistas, a las propias manifestaciones de las autoridades políticas? Creo poder afirmar, o al menos lo entiendo así, que todos están conformes en que la situación actual tiene un cierto carácter de provisionalidad,

está sometido, pudiéramos decir, a esa condición resolutoria, hasta que se llegue a una fórmula definitiva y que, por consiguiente, desde un punto de vista estrictamente económico de solución de los problemas materiales de la Iglesia española y del problema financiero —la aportación que el Estado tiene que realizar— nos encontramos en una situación transitoriamente provisional, aceptable para ambas partes, pero que necesita un estudio, una consideración, un enfoque general del problema, necesitado de otra solución más grande. De esto, se pueden encontrar ejemplos, primero en la doctrina, después en la experiencia extranjera, después en la interpretación de lo que han sido las relaciones económicas del Estado y la Iglesia, en la historia financiera contemporánea española. El tema, como se ve, es lo suficientemente amplio para que se pueda hacer de él poco más que una elemental toma de posiciones sin que los argumentos y las razones a aportar puedan ser expuestos no en una conferencia, sino en una pluralidad de conferencias en forma que pudiera ser medianamente satisfactoria. Sobre esto se han establecido toda suerte de interpretaciones, toda suerte de soluciones que yo me atrevería a calificar de extremistas. Hay la que pudiéramos llamar solución totalitaria, que dice: para resolver este problema del patrimonio eclesiástico, puesto que reconocido por las autoridades políticas y españolas que es una indemnización por las pasadas desamortizaciones, es una especie de homenaje que el Estado español ofrece a la Iglesia como indemnización por las vicisitudes políticas del siglo pasado, ¿por qué no dar una solución definitiva a este problema? Es decir, ¿transformar en auténtico patrimonio eclesiástico la consignación existente en el presupuesto del Estado, ya que ésta podrá comercializarse, transformarse en unos títulos de la Deuda, en una entrega por el Estado de bienes cuya renta se equiparará a esa consignación y, por consiguiente, constituir así, poco menos que milagreramente el comienzo del patri-

monio eclesiástico? Esta es una solución y una solución que me atrevo, como digo, a calificar en cierta manera de extremista, para lo cual mi criterio realmente tendría muy poco valor si no fuera por que destacadísimas jerarquías de la Iglesia española, en manifestaciones bien recientes y concretas, se han mostrado opuestas a esta solución. Es decir, que en último término, como indemnización por las consecuencias de las desamortizaciones del siglo pasado, parece un poco exagerado que haya de ser exclusivamente el Estado español el que soporte esas consecuencias, y no la sociedad, que fué la que, en último término, se benefició efectivamente de esa desamortización.

Esto nos lleva a una interpretación económica, mucho más que jurídica y política del hecho de la desamortización y de las consecuencias de la desamortización, problema que realmente en España para nuestra historia económica y para nuestra historia financiera tiene una considerable importancia, y sin embargo creo, al menos en la limitación de lo que en mis estudios y mi bibliografía me permite mencionar, que está todavía prácticamente por hacer. ¿Cuál fué el efecto que las leyes de desamortización de 1837, 1841, y sobre todo la del bienio progresista de 1854-56 produjeron en el desarrollo de la vida económica española? Es decir, que cabe de todo aquel problema una interpretación, no limitada, no estrecha, no mezquina; la interpretación magnífica que le dió D. MARCELINO MENÉNDEZ Y PELAYO, porque realmente se trata de un atropello a una propiedad tan merecedora de consideración como cualquiera otra, pero que cabe también perfilar y matizar el estudio de la obligada necesidad de una indemnización, pensando que quienes fueron los beneficiarios de aquella política —no fué el Estado, que realmente en muy poco se lucró de aquello—, eran determinadas clases sociales a las cuales quizá hoy en día de alguna manera se las podría hacer más o menos solidarias de esta teoría de la constitución de un patrimonio ecle-



siástico. Lo cierto es que la situación actual es una situación en la cual jerarquías destacadísimas de la Iglesia española entienden que no todo le corresponde al Estado. Es decir, no cabe utilizar esa fórmula, un poco milagrera, de financiar a través de una emisión de Deuda pública —cuyo servicio financiero implicaría estos 270 millones de pesetas de las consignaciones eclesiásticas en el actuar presupuesto— a la Iglesia española un patrimonio que podría ser del orden de 6.700 a 9.000 millones de pesetas, según fuera el tipo de interés al cual se pusiera esa poderosa cifra, cuya cuantía y volumen dicen ya lo imposible, en cierta manera, de esta fórmula. Cabe también —en algún tiempo se intentó resolver así el problema— una solución no menos exagerada, no menos extremista, que es aquella por virtud de la cual se pretende negar el problema, por ejemplo en la Constitución de 1931, anulando toda relación común entre la Iglesia y el Estado Español y ordenando la desaparición sucesiva en un período brevísimo de las consignaciones eclesiásticas en el presupuesto de Justicia. Entre éstas, que yo modestamente, considero soluciones extremas —la una de hacer pechar al Estado con una responsabilidad que totalmente no es suya, la otra, que constituiría una monstruosa injusticia que vendría a intentar negar un problema que efectivamente existe— caben toda una serie de posibilidades intermedias cuyos efectos para la Hacienda española no son evidentemente pequeños, pero que, sin embargo, implicarían una extraordinaria ventaja financiera unida a una extraordinaria ventaja política, que eran la de una situación reconocida como temporal, sometida a una condición resolutoria, según el propio Concordato establece en su art. 19, diciendo que se estudiará la formación de un patrimonio eclesiástico, como fórmula definitiva, según el propio Jefe del Estado reconoce en su Mensaje a las Cortes españolas.

Cabría toda una serie de posibilidades por virtud de las cuales se fuera llegando a esa situación, y en la medida en

que esa situación fuera produciéndose, con ayuda del Estado y sobre todo de la sociedad y los católicos españoles, conseguir que desapareciera en la forma ciertamente un poco humillante y peligrosa para la Iglesia que tiene hoy la existencia de esas consignaciones en el presupuesto del Estado.

Aquí podría aludirse, quizá, a textos concretos de personalidades españolas que así lo han recomendado. Me basta citar un discurso de don Antonio Cánovas del Castillo, cuando al presentar al Congreso de Diputados su Ministro de Hacienda el Presupuesto de 1891-92, y discutirse allí las consignaciones eclesiásticas, recordaba el Jefe del Gobierno, cómo el Convenio adicional de 1859, perfeccionando el Concordato de 1851, había estipulado precisamente esto: que el Estado y la Iglesia, de común acuerdo, crearían un patrimonio eclesiástico, y que, por consiguiente, si aquello se hubiera podido empezar a realizar, ya no habría necesidad de estas consignaciones eclesiásticas en el presupuesto de Justicia y este vidrioso problema político habría quedado cancelado y resuelto en forma satisfactoria para ambas potestades. Luego hay dentro del pensamiento político español manifestaciones de tanta importancia como esta de don Antonio Cánovas del Castillo, que nos dicen que hay una línea tradicional del común acuerdo entre las dos potestades.

Quizá aquí sería conveniente acudir a la experiencia extranjera. Hay formas de dotación de la Iglesia, en otros países, concretamente en el Canadá, en las cuales la soberanía fiscal de la Iglesia se reconoce plenamente, y ésta, de acuerdo con la autoridad civil, establece —no son impuestos particulares que crearían una confusión entre la órbita fiscal estatal y la órbita fiscal de la Iglesia— una manera de recargo en los impuestos estatales recaudados entre aquellos que se sienten miembros de la comunidad católica, que hacen profesión de fe católica y, por consiguiente, forman parte del cuerpo de la Iglesia. Para evitar situaciones que pudieran ser beneficiosas a aquéllos que quisieran conside-

rarse como católicos, pero no a efectos tributarios —el que hace afirmación de fe y no forma parte del cuerpo de la Iglesia—, entonces ese recargo lo pagan igualmente porque el Estado recauda de unos y de otros, pero va a un fondo social para las atenciones generales en beneficio de toda la comunidad. Es decir, que podría —probablemente— encontrarse en la fórmula utilizada en otros países, maneras y modos por virtud de los cuales se fuera creando en España esta posibilidad de un patrimonio eclesiástico que permitiera en su día una desaparición casi total de las consignaciones en el presupuesto, y que éstas, por lo menos, seguirían subsistiendo en forma global de subvención o ayuda a la Iglesia por las atenciones, por los beneficios, por la aportación que a la estabilidad política y social, al progreso moral y social del país, la sanidad política —ésta con su acción independiente y su fin propio— producen, para llegar a la solución definitiva que el Convenio concordatario claramente estipula. Esto me parece que es lo más fundamental en materia de relaciones económicas entre la Iglesia y el Estado en España, con evidente efecto e influjo sobre la Hacienda estatal, pero muchísimo más importante que plegarse a esta solución, que pudiera ser la alteración en el nivel de gastos e ingresos públicos, en las cuotas recaudadas de determinados impuestos, en el volumen de gastos estatales, puesto que aun en último término, aunque economista, tengo que reconocer que los valores de utilidad, los valores puramente materiales, en una recta interpretación macroeconómica de los mismos, van a valores supremos de justicia y, sobre todo, de estabilidad, de progreso tranquilo, pacífico y ordenado, de estabilidad del orden y de la vida colectivos, a los cuales tendrían que plegarse.

Sería un magnífico ejemplo del reconocimiento y subordinación de los intereses materiales a éstos mucho más destacados, el poder encontrar una fórmula definitiva de avenencia al margen de una cuantía en el presupuesto del Estado.



EL CONCORDATO Y LA LEGISLACION  
MATRIMONIAL

ELOY MONTERO  
Catedrático de Derecho Canónico



El 27 de agosto de 1953 se ajustó un Concordato entre la Santa Sede y el Estado español.

De él hemos dicho en otra parte (1) que es, sin duda, el más conforme a la doctrina de la Iglesia que haya podido ajustarse a través de todas las épocas de la Historia.

El Derecho público eclesiástico está intensamente enraizado en todas sus disposiciones, informando todos o cada uno de sus artículos la savia del Catolicismo.

En este ciclo de lecciones sobre el Concordato he de referirme al tema «El Concordato y la legislación matrimonial».

La tradición española en la materia es de todos conocida: el único matrimonio que ha surtido efectos en España, tratándose de católicos, ha sido el matrimonio canónico, con pequeñas interrupciones que veremos en seguida.

El único matrimonio reconocido por la ley española y adornado de todos los efectos civiles ha sido el matrimonio canónico hasta el año 1870.

Así, el Fuero Real dice de este modo: «Establecemos e mandamos que todos los casamientos se fagan por aquellas palabras que manda la Sancta Iglesia, e los que casaren sean tales, que puedan casar sin pecado, e todo casamiento se faga concegeramente...» (2). «Firmemente defendemos que algunos no sean osados de casar contra Mandamientos de

---

(1) *El Nuevo Concordato Español*, Madrid, 1954. Imprenta de la Viuda de Galo Sáez.

(2) Fuero Real, lib. III, tít. I, *De los casamientos*, ley 1.ª

Sancta Iglesia, pues que le fuere defendido. Otrosí defendemos que, si pleitos de casamientos fueren comenzados entre algunos en Juicio, ninguno de ellos no sea osado de casar con otra parte, fasta que el pleito sea terminado por Juicio de Sancta Iglesia.» (3).

Lo mismo rezan las Partidas: «E como quier questa fortaleza aya el casamiento, departir se puede por juicio de Sancta Iglesia, por cualquier destas cosas sobredichas, para non venir en uno nin se ayuntar carnalmente...» (4).

En el prólogo de la ley del Matrimonio civil de 1870 se lee: «Para la Iglesia (durante la Edad Media), el matrimonio civil era el sacramento así como para el Estado el sacramento era el matrimonio civil; pero nuestra Patria ofrece en su Derecho foral una excepción de este sistema, debida quizá a la pluralidad de cultos...; el matrimonio *a yuras* y la *barraganía* eran reputadas uniones lícitas, a pesar de no recaer sobre ellas las bendiciones de la Iglesia».

Veamos si contienen verdad estas palabras.

Por lo que respecta al matrimonio *a yuras*, era verdadero matrimonio canónico, y en cuanto a la *barraganía* no se reconocía como verdadero y válido matrimonio, según se desprende de la monumental obra del Rey Sabio, donde se lee lo siguiente: «Barraganas defiende Santa Egleſia que non tenga ningún cristiano, porque viuen con ellas en pecado mortal. Pero, los sabios antiguos que fizieron las leyes, consintieronle que algunos las pudiesen auer sin pena temporal, porque touvieron que era menor mal de auer una que muchas...» (5). No es matrimonio la *barraganía*, pues dice la ley II del mismo título XIV: «Otrosí ningund ome non puede auer muchas barranas. Ca, según las leyes mandan, aquélla es llamada barragana, que es una sola, e ha

---

(3) Lugar citado, ley 7.<sup>a</sup>

(4) Partidas. Parte. IV, tít. II, ley 7.<sup>a</sup>

(5) Proemio al título XIV de la Partida IV.



menester que sea tal, que pueda *casar con ella*, si quisiere aquel que la tiene por barragana». Luego si pueden unirse en matrimonio la barragana y el que la tiene por tal, señal es de que la barragana no era un verdadero matrimonio.

Pero, en cambio, lo era el matrimonio *a yuras*. En efecto, Alfonso el Sabio coloca entre las tres clases de casamientos, que llama *ascondidos* o *encubiertos*, y por cierto en primer lugar los que «se fazen encubiertamente, e sin testigos, de guisa que se non pueden prouar» (6); y después de exponer las razones por las que los prohibió la Santa Iglesia, dice más adelante el legislador que «si desacuerdo viniese entre el marido e la muger de manera que non quisiese alguno dellos veuir con el otro, *maguer el casamiento fuesse verdadero*, segund que es sobredicho, non podría por esso la Iglesia apremiar aquél que se quisiese departir del otro. E esto es porque el casamiento no se podrá prouar... Ca la Iglesia non puede judgar las cosas encubiertas; mas segund que razonaren las partes e fuer prouado». Y por si nos quedara alguna duda de que las Partidas admiten semejantes matrimonios como válidos, viene la ley II del mismo título hablando del caso de casarse segunda vez y a *paladinas*, o sea *in facie Ecclesiae*, uno ya casado *ascondidamente*: y el Rey Sabio resuelve que la Iglesia «juzgaría que valiesse el segundo casamiento e non el primero. Como quier que el *primero sea verdadero e vala quanto a Dios e aquellos quel ficieron*», palabras que no dejan lugar a duda sobre el criterio de las Partidas en el matrimonio *a yuras*.

Hay un hecho que nos evidencia la unidad precisa del concepto jurídico social del matrimonio en la Edad Media y es la influencia de la Iglesia en nuestra Patria, que al asumir plenos poderes para ejercer la benéfica tutela que ejerció para el mundo romano-germánico, avocó a sí, espe-

---

(6) Part. IV, tít. III, ley 1.<sup>a</sup>.

cialmente en los siglos X y XI, toda la legislación y jurisdicción matrimonial.

El Estado se desinteresaba de estas cuestiones dejando la regulación y la disciplina del matrimonio a las costumbres del pueblo y al Derecho canónico.

El matrimonio tenía entonces en la legislación española el mismo concepto jurídico y social, cualquiera que fuese su forma de celebración. Según los documentos de la época, es la misma la validez religiosa del acto, idénticos los efectos de sacramentalidad y de indisolubilidad, e igual el carácter, idénticos también los derechos y obligaciones de los cónyuges, iguales los efectos patrimoniales, y los derechos de los hijos en la sucesión de bienes, idéntica la obligación de vivir juntos y de guardarse fidelidad los cónyuges. Así, por ejemplo, según el Fuero de Usagre y Castello-Bomm, el marido casado *in facie ecclesiae* y el casado clandestinamente podía matar del mismo modo e impunemente a la adúltera y a su cómplice: *Qui invenerit hominem cum sua muliere aut cum sua parenta ad usque secundum, si habuerit virum, ad benedictionem vel a juras, matet los ambos sine calumnia et no exeat inimicus.*

La Iglesia, pues, tenía un concepto único del matrimonio, y el Estado carecía de opinión sobre el asunto. Había, por consiguiente, dos formas de celebración del matrimonio, una solemne y otra menos solemne, pero ambas sacramentales y válidas, indisolubles ambas, que al mismo tiempo eran matrimonios religiosos, porque la Iglesia los reconocía en el orden espiritual y surtían efectos civiles, porque también los reconocía el Estado en el orden temporal.

Admitíanse, por tanto, en España en la Edad Media dos formas de matrimonio, el *de bendición* y el *de a juras*; pero estas dos formas de matrimonio no eran rigurosamente distintas en el sentido de que cada una de ellas tuviese efectos diferentes. El fondo era sustancialmente el mismo y consistía en esencia en el consentimiento de las vo-

luntades y en la declaración del consentimiento mediante las palabras *ego te recipio in meum et ego te in meam*, exigidas por los Papas como condición de validez en los matrimonios clandestinos. (Así lo dice un texto de INOCENCIO III, en las Decretales de Gregorio IX, tít. *De spons, et matrim.*, c. 25, y otro de PEDRO LOMBARDO en el Libro IV de las *Sentencias*).

La Iglesia se esforzaba cada vez más en que los matrimonios fuesen autorizados por el sacerdote *ad valvas ecclesiae*, difundiendo el carácter religioso y sacramental del matrimonio y dándole una publicidad que también quería el Estado que tuviese.

Por eso los fieles comenzaron a ver con malos ojos los matrimonios clandestinos. Esto acontecía en el siglo XI, y sobre todo en el XII y en el XIII, ya que a partir de este tiempo apenas hablan los documentos de otros matrimonios que no sean los *de bendición*.

De todo lo dicho se deduce que de ningún modo puede verse en la forma menos solemne, laica y clandestina, nada que ni de cerca ni de lejos se parezca al llamado matrimonio civil modernó.

Resumiendo, en el matrimonio medieval español sólo hubo dos formas distintas de celebración: la *de juras*, con o sin intervención del clérigo, y la *de bendición, in conspectu ecclesiae*; y esas dos formas se distinguían tan sólo en el grado de solemnidad que las acompañaba, nunca en los efectos de orden jurídico o religioso que producían, ni tampoco en las condiciones morales y de fondo por ambas presupuestas.

Como caso curioso citamos el matrimonio *de juras* contraído por Don Pedro I con Doña Inés de Castro. El medio de prueba de que se valió el Rey fué el de testimonios.

El mismo Fuero de Cuenca de 1229 equipara la mujer de bendición a la mujer *de juras*, concediendo al Obispo

autoridad para obligar al cónyuge a reunirse con él, y lo mismo aparece en el Fuero de Burgos anterior a 1039.

Todos sabemos que el Decreto del Concilio Tridentino sobre la reforma del matrimonio fué admitido como ley del Reino por la pragmática de Don Felipe II (12 de julio de 1566), y es la ley XIII, título I, libro I de la *Novísima Recopilación*.

La revolución política del año 1868 planteó en España la cuestión del matrimonio civil, sancionado por la Constitución de 1869, que estableció la libertad de cultos. El Ministro a la sazón de Gracia y Justicia, en la sesión de 21 de mayo de 1869, presentó el proyecto del libro primero del Código civil, donde se establecía el matrimonio llamado civil, y al fin, el 18 de junio de 1870, se dió una ley provisional, que lo establecía para toda la Nación, reconociendo solamente a él los efectos civiles, y llegando una Real Orden de 2 de enero de 1872 a disponer que los hijos nacidos del matrimonio canónico fuesen inscritos en el Registro civil como ilegítimos.

El pueblo español, en el que alentaba en toda su fuerza la fe religiosa, no podía simpatizar ni aquietarse con semejante legislación, gravemente injuriosa para sus profundas creencias; siguió, pues, la opinión pública considerando válidos los matrimonios canónicos, legítimos los hijos de ellos nacidos y eficaces los derechos y obligaciones conyugales; desacuerdo profundo entre la Nación y la ley, lleno de dificultades y peligros. Así hubo de reconocerlo el legislador, y en el año 1875, por un Decreto de 22 de enero, derogó la Real Orden de 1872, y el 9 de febrero del mismo año ordenó que los matrimonios canónicos produjeran los mismos efectos civiles que antes de 1870; que no se tendría por legítimamente casados los ordenados *in sacris* y los profesos en religión, y que las causas de nulidad o de divorcio en matrimonios canónicos eran de la competencia de la jurisdicción eclesiástica. Pero, en cambio, conservó el llamado

matrimonio civil para los que, no profesando la Religión Católica, estén imposibilitados de santificar su unión con el Sacramento.

Tal fué la legislación que, como provisional, había de cesar, y de hecho cesó, al comenzar a regir nuestro Código civil, por el cual se derogaron todas las posiciones vigentes al tiempo de su promulgación en materias tratadas en el Código.

La ley de 11 de mayo de 1888 autorizó al Gobierno para publicar un Código civil conforme a ciertas bases, la tercera de las cuales, que es la que regulaba y regula el origen de la familia, decía y dice así: «Se establecerán en el Código dos *formas* de matrimonio: el *canónico*, que deberán contraer todos los que profesen la Religión Católica, y el *civil*, que se celebrará del modo que determine el mismo Código, en armonía con lo prescrito en la Constitución del Estado.»

«El matrimonio canónico producirá todos los efectos civiles respecto de las personas y bienes de los cónyuges y sus descendientes, cuando se celebre en conformidad con las disposiciones de la Iglesia católica, admitidas en el Reino por la ley 13, título I, libro I de la *Novísima Recopilación*. Al acto de su celebración asistirá el juez municipal u otro funcionario del Estado, con el solo fin de verificar la inmediata inscripción del matrimonio en el Registro civil.

He ahí la célebre base que establecería el sistema matrimonial en España, y cuyo proyecto fué enviado al Romano Pontífice, recayendo sobre ella la siguiente declaración del Papa: «Su Santidad aprueba todo cuanto en las dos partes de la base se refiere al matrimonio entre católicos. La Santa Sede deja al Estado el regular los efectos civiles del matrimonio. Con la siguiente aprobación no se entiende de ningún modo prejuizada la doctrina de la Iglesia acerca del matrimonio de los heterodoxos; pero el

Santo Padre podrá tolerar que el Gobierno adopte las disposiciones oportunas.»

Veamos ahora qué se desprende de esta declaración pontificia, que con tanto entusiasmo y hasta con tantas muestras de júbilo recibieron los legisladores españoles y que ha hecho llamar *concordada* a la famosa base tercera.

Desde luego, el Papa aprueba: 1.º Que los católicos no podrán celebrar otro matrimonio que el canónico. 2.º Que deben celebrarlo conforme a las disposiciones de la Iglesia; antes, según lo dispuesto en el Concilio de Trento; hoy, según lo mandado en el Código de Derecho canónico. 3.º Que este matrimonio es eficaz para la producción de los efectos civiles. 4.º Que a la celebración concurre un funcionario público, únicamente para inscribir el matrimonio en el Registro civil. Todo esto fué aprobado por el Sumo Pontífice, cuando concedió su aprobación a todo lo que se refiere al matrimonio entre católicos.

Pero ¿se desprende lógicamente que Su Santidad aprobase el matrimonio civil entre heterodoxos? A nuestro juicio, no.

Pero sigamos adelante: el Código civil, en su art. 42, dice así: «La ley reconoce dos *formas* de matrimonio: el canónico, que deben contraer todos los que profesan la Religión Católica, y el *civil*, que se celebrará del modo que determina este Código.»

Pasemos por alto la impropiedad de la palabra *formas*, que el Código emplea, como si los dos matrimonios, el canónico y el civil, fueran dos modos de ser accidentales de una misma e idéntica sustancialidad, y como si, por lo mismo, no hubiese diferencia fundamental entre los dos matrimonios.

Según el Código español, todos los que profesan la Religión Católica y quieran casarse, *deben* contraer el matrimonio canónico; ninguno de ellos *puede* contraer el civil, porque este *deber*, que el Código establece, es, como todos

los deberes determinados en aquél, no un deber puramente moral y religioso, sino un verdadero deber *jurídico*, exigible y acompañado de la sanción correspondiente.

Pero ¿cómo se podrá acreditar oficialmente la profesión de la Religión Católica? Es evidente que el querer casarse civilmente, aun conociendo la ilicitud y aun la invalidez del acto, no es prueba suficiente de que no se profese la Religión Católica, ya que de hecho se la profesa muchas veces, a pesar de no cumplir las obligaciones que impone semejante profesión. Es más, siendo la Religión Católica la del Estado y de la Nación española, si se hallan bautizados y no han sido excomulgados públicamente los que solicitan el matrimonio llamado civil, habrá de presumirse que semejantes contrayentes *profesan la Religión Católica*, mientras ellos no demuestren lo contrario.

Varias disposiciones oficiales (R. O. de 27 de febrero de 1875, 28 de junio de 1895, 28 de diciembre de 1900, Tribunal Supremo de 8 de febrero de 1896) prohíben que los jueces autoricen matrimonios civiles sin que al menos uno de los futuros contrayentes «asegurase, bajo su palabra», que no profesa la Religión Católica, o, como se decía en la Memoria presentada por el Fiscal del Tribunal Supremo, diga «haber abjurado» de ella. Y ni debiera bastar esto, pues a ningún individuo de una sociedad o corporación se le exime de sus obligaciones con sólo manifestar que no pertenece a ella. Es un absurdo el decir que los católicos que quieran contraer el matrimonio civil, reprobado por la Iglesia, no están obligados a más declaración que la consistente en pedir semejante matrimonio, pues entonces el artículo 42 del Código civil, lejos de consignar el *deber* de los católicos, diría que *pueden* contraer matrimonio civil todos los católicos que lo deseen. Sin embargo, una Real Orden de 27 de agosto de 1906 proclamaba «la libertad de los católicos para adoptar una de las dos formas de matrimonio que autoriza la ley», disponiendo que «no se exija

a quienes pretendan contraer matrimonio civil declaración alguna relativa a la religión que profesan». Pero fué dejada sin efecto, «porque —como decía la Real Orden de 28 de febrero de 1907— excede el límite de las facultades ministeriales». En esa misma Real Orden se dispone que, «como regla general en los desacuerdos que entre autoridades civiles y eclesiásticas surjan sobre opción entre ambas formas de matrimonio, entregas de certificaciones u otras incidencias de asuntos tales, el fiscal de S. M. en la Audiencia del territorio será oído, para que, en la vía que cada vez corresponda, promueva la aplicación de las disposiciones vigente». Lo cual es, en realidad, un *recurso de fuerza* depresivo para la Iglesia, dejando a la resolución del fiscal la determinación de la forma de matrimonio que haya de elegirse.

Como consecuencia de las principios proclamados en la Constitución de la República de 9 de diciembre de 1931, la Orden de 10 de febrero de 1932, en espera de la nueva ley de matrimonio civil, derogó la R. O. de 18 de diciembre de 1900, y, por tanto, los que solicitasen la celebración del matrimonio civil no tenían que hacer declaración alguna respecto de sus creencias religiosas.

No se hizo esperar la institución del matrimonio civil como obligatorio para todos los españoles, y la ley de 28 de junio de 1932, en la que se implantó, deroga el número 1.º de los arts. 45 y 47 del Código civil; suprime los impedimentos de orden sagrado y profesión religiosa, que figuraban en el núm. 4.º del art. 83 del Código español; reduce los impedimentos de consanguinidad en línea colateral y afinidad hasta el tercer grado civil y faculta a los jueces de primera instancia para dispensar los impedimentos que, según los arts. 85 y 92 del Código civil, corresponde al Gobierno. En esta ley se niegan efectos civiles a las sentencias y demás resoluciones de los Tribunales eclesiásticos, y se establece la competencia exclusiva de los Tribunales civiles ordinarios para entender en causas no sólo de se-



paración y de divorcio, sino también de nulidad, aunque es curioso que, tratándose de estas últimas, manda que los Tribunales civiles apliquen las prescripciones del Derecho canónico cuando se trate de matrimonios canónicos celebrados antes de la vigencia de la susodicha ley.

Estas disposiciones, y tantas otras que salieron de una República que despreciaba los derechos de la Iglesia y atropellaba los sentimientos religiosos de los españoles, no podían perdurar; ya escribíamos por aquel entonces que esperaríamos y anhelábamos que serían modificadas en plazo breve.

La ley de 12 de marzo de 1938, dada por el nuevo Estado, acabó con una legislación que «estaba en pugna violenta con la conciencia nacional», como dice, en su exposición, la ley derogatoria de la de 28 de junio de 1932, sobre matrimonio civil, que dice así:

Art. 1.º Quedan derogadas la ley de Matrimonio civil de 28 de junio de 1932 y las disposiciones dictadas para su aplicación.

Art. 2.º Los matrimonios canónicos celebrados durante la vigencia de la ley de 28 de junio de 1932 producirán todos los efectos civiles desde su celebración, sin perjuicio de los derechos adquiridos a título oneroso por terceras personas. A los fines de los arts. 325 y 326 del Código civil, las partidas sacramentales de los expresados matrimonios canónicos, que hubieren sido precedidos o seguidos de matrimonio civil, deberán ser transcritas en el Registro de este nombre, de oficio o a instancia de parte, en el plazo de sesenta días, a contar de la publicación de esta ley.

Art. 3.º Se declaran nulos los matrimonios civiles contraídos por personas comprendidas en el núm. 4.º del artículo 83 del Código civil, ordenados *in sacris* o profesos ligados con votos solemnes de castidad no dispensados canónicamente, y únicamente surtirán efectos civiles respecto del cónyuge de buena fe y de los hijos.

Art. 4.º Por el Ministerio de Justicia se dictarán las órdenes necesarias para la ejecución de lo dispuesto en esta ley.

Art. 5.º La presente ley empezará a regir a partir de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

*Disposiciones transitorias.*—Hasta tanto se dicten nuevas normas, se declaran vigentes el título IV del libro I del Código civil y todas las demás normas complementarias del mismo, que estaban en vigor en la fecha de publicación de la ley que se deroga».

En cuanto a la obligatoriedad de la forma canónica del matrimonio, a que se refiere el art. 42 del Código civil, han sido promulgadas por el Estado español las Ordenes de 22 de marzo de 1938 (*Boletín Oficial* del 25) y de 10 de marzo de 1941 (*Boletín Oficial* del 12 de marzo). En el preámbulo de la primera se dice: «Que el art. 42 del Código civil impone claramente, y lo abonan uniformes resoluciones, el matrimonio canónico a cuantos españoles profesen la religión católica, y debe exigirse, para autorizar la celebración del matrimonio civil, la declaración expresa de no profesar la religión católica por ambos contrayentes, o, al menos, por uno de ellos, y cumplidos tales requisitos, dice el artículo 1.º que «pueden seguir tramitándose y ultimarse los expedientes de matrimonio civil promovidos al amparo de la ley de 28 de junio de 1932»; «sin esta declaración previa, continúa, no podrá en modo alguno autorizarse el matrimonio civil para los españoles».

Los reparos que podrían oponerse a esta disposición, referentes a su plena conformidad con la legislación canónica, quedan totalmente desvirtuados por lo establecido en la Orden aludida de 10 de marzo de 1941, cuyas disposiciones coinciden sustancialmente con la doctrina de la Iglesia. Por su importancia la reproducimos a continuación en su integridad, incluyendo el preámbulo, ya que consideramos de interés el conocimiento de las razones en él expues-

tas, así como el anuncio de una próxima y meditada revisión de los artículos del Código civil referentes a la materia. Es la siguiente:

«Ilmo. Sr.: El art. 42 del Código civil ordena la obligatoriedad del matrimonio canónico para cuantos, proponiéndose contraer legítimas nupcias, profesen la religión católica. La defectuosa redacción de dicho artículo, que ni siquiera llegó a prever la distinción entre la acatolicidad de ambos o de uno solo de los contrayentes, así como la también desacertada de otras varias disposiciones correlativas del mismo título cuarto, libro primero del Código civil, más acentuada después de la publicación del nuevo Código canónico, incorporado a la legislación española por Real Decreto de 19 de mayo de 1919, exigen una revisión meditada de aquellos artículos. Pero ello no obsta a que, en tanto continúen vigentes, obtengan su debida aplicación.

A aumentar las dificultades expresadas concurre la diversidad de disposiciones administrativas, tantas veces contradictorias en su propia esencia, con lo que los regímenes anteriores, víctimas del doctrinarismo liberal, vacilaron en sus interpretaciones, cuando no las rindieron escandalosamente al sectarismo político, enfrentándolas con el verdadero sentido del precepto y las doctrinas fundamentales de la Iglesia.

La contradicción evidente entre tales disposiciones, agravada posteriormente por la perturbación que en tan delicada materia introdujo el espíritu anticatólico de la República, ha originado una lamentable confusión en la aplicación de los textos legales, que es preciso desvanecer con la promulgación de una norma general que, unificando los criterios, restablezca el sentido verdadero de la disposición y ampare el espíritu de instituciones tan sagradas como la familia y el matrimonio, objeto de las atenciones preferentes del nuevo régimen.

En su virtud, este Ministerio, previa deliberación del Consejo de Ministros, ha tenido a bien disponer:

Primero. Los Jueces municipales no autorizarán otros matrimonios civiles que aquellos que, habiendo de contraerse por quienes no pertenezcan a la Religión Católica, se pruebe documentalmente la acatolicidad de los contrayentes, o, en el caso de que esta prueba documental no fuere posible, presenten una declaración jurada de no haber sido bautizados, a cuya exactitud se halla ligada la validez y efectos civiles de los referidos matrimonios.

Segundo. Quedan derogadas todas las disposiciones administrativas que se opongan a la presente Orden.

Madrid, 10 de marzo de 1941.—*Bilbao Eguía.*»

Muchas han sido las disposiciones dictadas por el Gobierno Nacional para restaurar el sentido católico y espiritual del matrimonio. Así, la Orden de 29 de junio de 1938 (*Boletín Oficial del Estado* del 5 de agosto), aplicando la ley de 12 de marzo del mismo año, reputa hijos legítimos desde el día de su nacimiento a los nacidos de matrimonio canónico contraído durante el período de vigencia de la ley de 28 de junio de 1932, siempre que hayan nacido dentro de las condiciones señaladas en el art. 108 del Código civil.

El nuevo Concordato, en su art. XXIII, reconoce plenos efectos civiles a los matrimonios celebrados según las normas del Derecho canónico.

El Protocolo final, en relación con el artículo del Concordato, dice en su letra A: «Para el reconocimiento por parte del Estado de los efectos civiles del matrimonio canónico será suficiente que el acta de matrimonio sea transcrita en el Registro civil correspondiente.»

En la letra C se refiere a los llamados matrimonios mixtos entre católicos y acatólicos, y se acuerda que «el Estado pondrá en armonía su propia legislación con el Derecho canónico».

Ahora bien, según el canon 1.099, esos matrimonios están sometidos a la forma jurídica sustancial establecida por la Iglesia; luego, si se celebrasen civilmente y no en consonancia con las leyes eclesiásticas, no podrían producir efectos civiles en España.

Y si esto se dice de los matrimonios mixtos entre católicos y acatólicos, con mayor razón habrá de afirmarse tratándose del matrimonio de dos católicos; éste tampoco producirá efectos civiles si se contrae civilmente y sin observar las normas del Derecho canónico.

En la letra D, el Estado, tratándose de matrimonios entre no bautizados, se compromete a no establecer impedimentos opuestos a la ley natural.

Con lo dicho anteriormente y con la vigencia del artículo 42 del Código civil, creemos queda bastante clara la mente del Concordato en materia tan importante y delicada.

En relación con el art. XXIII del Concordato, dice el apartado letra A) del Protocolo final: «Para el reconocimiento por parte del Estado de los efectos civiles del matrimonio canónico será suficiente que el acta de matrimonio sea inscrita en el Registro civil correspondiente.»

Esta transcripción se seguirá llevando a cabo como en el momento presente. No obstante, quedan convenidos los siguientes extremos:

1.º En ningún caso la presencia del funcionario del Estado en la celebración del matrimonio canónico será considerada condición necesaria para el reconocimiento de los efectos civiles.

El funcionario asistía y asiste a la ceremonia, como dice el art. 77 del Código civil, con el único fin de verificar la inmediata transcripción en el Registro civil.

Lo mismo había declarado la Dirección general de los Registros en su Resolución de 13 de diciembre de 1902, añadiendo que el funcionario del Estado carecía de autori-

dad para exigir a los contrayentes la justificación del cumplimiento de lo preciso para proceder al matrimonio.

2.º La inscripción de un matrimonio canónico que no haya sido anotado en el Registro inmediatamente después de su celebración, podrá siempre efectuarse a requerimiento de cualquiera de las partes o de quien tenga un interés legítimo en ella.

«A tal fin sería suficiente la presentación en las oficinas del Registro civil de una copia auténtica del acta de matrimonio extendida por el párroco en cuya parroquia aquél se haya celebrado.»

«La citada inscripción será comunicada al párroco competente por el encargado del Registro civil.»

¿Y si tampoco hubiese sido inscrito el matrimonio en el Registro de la iglesia? Lo más sencillo será acudir al expediente de *entable* de partida; inscribir luego el matrimonio en el Registro de la iglesia y enviar después una copia auténtica de la partida sacramental al encargado del Registro civil.

«3.º La muerte de uno o de ambos cónyuges no será obstáculo para efectuar dicha inscripción.»

Y esto porque el matrimonio es algo que toca el orden público y puede causar derechos y obligaciones respecto de terceras personas.

«4.º Se entiende que los efectos civiles de un matrimonio legítimamente transcrito regirán a partir de la fecha de la celebración canónica de dicho matrimonio. Sin embargo, cuando la inscripción del matrimonio sea solicitada una vez transcurridos los cinco días de su celebración, dicha inscripción no perjudicará los derechos adquiridos legítimamente por terceras personas.»

El ilustre canonista P. FERNÁNDEZ REGATILLO, en su artículo sobre «El matrimonio canónico celebrado en el Registro del Estado», publicado en *Ecclesia* de 31 de octubre

de 1953, advierte una contradicción entre los arts. 76 y 77 del Código civil.

Según el primero, «el matrimonio canónico producirá todos los efectos civiles respecto de las personas y bienes de los cónyuges y sus descendientes».

Y el 77 dice que si la falta de inscripción es debida a que los contrayentes no avisaron previamente al Juez para estar presente en la celebración del matrimonio, «éste no producirá efectos civiles sino desde su inscripción».

La sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 1928 trata de conciliar ambas disposiciones: «La inscripción en el Registro civil —dice— solamente se exige para que conste con toda autenticidad el estado civil de las personas.» La limitación del último párrafo del art. 77 se refiere a que el matrimonio perjudica a los terceros interesados sólo desde que se inscriba; pero en cuanto a los efectos civiles del mismo, con relación a las personas y bienes de cónyuges e hijos, deben retrotraerse completamente, una vez convalidado el matrimonio canónico por la inscripción en el Registro civil, a la fecha de su celebración».

El espíritu del Alto Tribunal aparece claro, si bien hemos de notar con el canonista citado la inexactitud de la frase «una vez convalidado el matrimonio canónico por la inscripción en el Registro civil», ya que no es ese medio hábil para consolidar un matrimonio canónico.

Viene muy *ad rem* la Resolución de la Dirección General de los Registros de 1 de julio de 1916, que dice así: «Procede inscribir como hijos legítimos los habidos de matrimonio canónico no inscritos en el Registro civil a su debido tiempo; pues de existir contradicción entre los artículos 76 y 77, por ser el último excepción rigurosísima del primero, habrá de ser interpretado en el sentido de la mayor benignidad.»

Interesante en extremo es lo dispuesto en el apartado B) del Protocolo final en relación con el artículo XXIII: «Las

normas civiles referentes al matrimonio de los hijos, tanto menores como mayores, serán puestas en armonía con lo que disponen los cánones 1.034 y 1.035 del Código de Derecho canónico.»

El canon 1.034 se refiere al matrimonio de los hijos menores de edad, o sea que aún no han cumplido los veintún años.

El consentimiento de los padres, requerido para la *validez* de los matrimonios de las hijas en el pueblo hebreo, y de los menores de ambos sexos en el romano, fué exigido por el Derecho germánico únicamente para que el matrimonio surtiese todos los efectos civiles.

No consta si en los primeros tiempos fué necesaria en la Iglesia la licencia paterna para el valor del matrimonio de los hijos, aunque parece que sí.

En el siglo XII cambian las cosas, gracias a la influencia de la escuela teológica de París, afirmándose el principio contrario por ROLANDO, RUFINO, HUGUCIO, etc., y llegando a ser introducido en la misma legislación, si bien de manera implícita. Mucho antes había ya defendido la Iglesia la libertad para casarse, contra los abusos de los padres y de los señores, especialmente en favor de los jóvenes; por eso, desde las Decretales, el defecto de consentimiento paterno pierde fuerza de impedimento, aunque siempre decretó la Iglesia que los hijos no debían casarse sin el consejo favorable de sus padres.

El Santo Concilio de Trento decretó (7) que eran *válidos* los matrimonios de los hijos celebrados sin consentimiento de los padres, negándose a admitir como impedimento dirimente la falta de la susodicha licencia, según pedía el rey de Francia. Pero el espíritu de la Iglesia ha sido que los hijos contraigan sus matrimonios con consejo y con consentimiento de sus padres. Así, pues, el contraerlos sin

---

(7) Ses. XXXIV, cap. I de ref.



que los padres lo sepan incluye desprecio grande y violación de la piedad y reverencia que se debe a los progenitores, a no ser que excuse de darles cuenta alguna causa grave.

El contraer matrimonio un hijo de familia, mediando oposición racional de sus padres, es gravemente ilícito, y sobre todo si los hijos son menores de edad. Por lo cual manda el Código al párroco que exhorte a los hijos de familia, menores de edad, a que no contraigan matrimonio sin que sus padres lo sepan, o mediando oposición razonable de ellos. Y si los hijos no siguiesen las exhortaciones del párroco, debe éste dar cuenta al Ordinario y esperar su decisión (8). Pero los padres lesionan gravemente los derechos de los hijos cuando, sin justa causa, los obligan a la fuerza a contraer matrimonio o a abstenerse del mismo, ya en absoluto ya con persona determinada.

También carecen de valor aquellas disposiciones civiles que niegan en absoluto al matrimonio celebrado sin el consentimiento, v. gr., paterno, toda clase de efectos civiles, sin distinguir entre los unidos separablemente y de manera inseparable. Porque, en tal caso, se arrogaría el poder civil facultad de castigar en materia que no es de su competencia. Por ello puede, y a veces hasta debe, celebrarse el matrimonio sin atender a aquellas leyes.

Por lo que a España respecta, dice el art. 45 del Código civil que: «Está prohibido el matrimonio al menor de edad que no haya obtenido la licencia, y al mayor que no haya solicitado el consejo de las personas a quienes corresponda otorgar una y otro en los casos determinados por la ley...»; el art. 46 habla de las personas que deben dar la licencia, y que son: «el padre, y faltando éste, o hallándose impedido, corresponde otorgarla, por su orden, a la madre, a los abuelos paterno y materno, y, en defecto de todos, al consejo de familia...»; el art. 47 establece que

---

(8) *Código de Der. Can.*, canon 1.034.

«los hijos mayores de edad están obligados a pedir consejo al padre, y, en su defecto, a la madre. Si no lo obtuviesen, o fuese desfavorable, no podrá celebrarse el matrimonio hasta tres meses después de hecha la petición». Y, finalmente, el art. 50 dice, de modo terminante, que «si a pesar de la prohibición del art. 45 se casasen las personas comprendidas en él, su matrimonio será válido...», pero quedando sometido a ciertas reglas excepcionales y a cierta penalidad.

El canon 1.035 establece que pueden contraer matrimonio todos aquellos a quienes no se lo prohíbe el derecho.

Claro es que este derecho ha de ser el competente; por tanto, tratándose de bautizados, el derecho canónico; tratándose de no bautizados, el civil, y tratándose de unos y otros, el divino, tanto natural como positivo.

De ello se deduce que el Derecho civil no puede establecer impedimentos ni prohibiciones para contraer matrimonio canónico los bautizados, según hemos dicho más arriba.

Por eso el Protocolo, en su apartado B), manda que la ley civil sea puesta en armonía con el canon 1.035; y por esta razón acaso deba sufrir modificación el art. 45 del Código civil, que trata de la prohibición del matrimonio a los menores y mayores de edad sino con ciertas condiciones, a la viuda en determinadas circunstancias, al tutor y sus descendientes, también en condiciones especiales, etc.

También habrán de revisarse las leyes militares prohibitivas del matrimonio a los mismos.

Estas prohibiciones interesan al Estado, por lo que es de esperar que éste exponga sus puntos de vista y sus razones a la Iglesia, que siempre es Madre benigna y atiende las justas peticiones de sus hijos.

Es en extremo interesante el artículo XXIV del Concordato.

En su núm. 1.º, el Estado español reconoce la competencia exclusiva de los Tribunales y Discaterios eclesiás-

ticos en las causas referentes a la nulidad del matrimonio canónico y a la separación de los cónyuges, en la dispensa del matrimonio rato y no consumado y en el procedimiento relativo al Privilegio Paulino.

Doctrina plenamente conforme con el canon 1.960 del Código de Derecho canónico, según el cual «las causas matrimoniales entre bautizados competen al juez eclesiástico por derecho propio y exclusivo» (9).

Con el nombre de causas matrimoniales, exclusivamente reservadas a la competencia de la Iglesia, se designan las causas acerca del valor, licitud y efectos esenciales del matrimonio y acerca de la preparación de éste por el contrato sponsalicio; así como también las causas llamadas de *divorcio* o separación de los cónyuges y de la disolución del vínculo matrimonial (tratándose de matrimonio rato y del Privilegio Paulino) y las que se refieren a los derechos conyugales y legitimidad de la prole y otras semejantes.

La competencia de la Iglesia en el conocimiento de estas causas está definida en el Concilio Tridentino (10), en el cual se dice así: «Si alguno dijere que las causas matrimoniales no competen a los jueces eclesiásticos, sea anatematizado». Pero obsérvese que el canon 1.960 dice: «entre bautizados», porque si ambos cónyuges son infieles, el juez competente no sería el juez eclesiástico, sino el juez civil (11). Sin embargo, la autoridad de la Iglesia se extiende también a los infieles, aunque de *modo indirecto*, en cuanto la Iglesia es la única y exclusivamente competente para interpretar auténticamente el Derecho divino, natural o positivo.

En el caso de que uno de los cónyuges fuese un bautizado y el otro un infiel o no bautizado, parece a primera

---

(9) Véase el número 24 de esa obra, pág. 34.

(10) Sesión XXIV, c. 12.

(11) GASPARRI: *De Matrimonio*, vol. II, 1.164.

vista que debiera aplicarse el principio jurídico *actor sequitur forum rei*, «el actor ha de seguir el fuero del reo», de tal modo que si el reo fuese infiel debiera ser competente el juez civil, y si el reo fuera un bautizado, compitiese al juez eclesiástico el conocimiento de la causa. Pero aquel axioma debe servir únicamente para determinar cuál juez civil sea competente en una causa civil o cuál juez eclesiástico deba conocer en una causa eclesiástica; por lo que no tiene aplicación en nuestro caso, ya que aquí tratamos de averiguar por parte de quién está la competencia, si por parte del juez eclesiástico o por parte del juez civil. En otras palabras, como dice el mismo GASPARRI, el principio aquél es de Derecho privado, mientras que nuestra cuestión es de Derecho público. Por lo que, a nuestro juicio, el competente en nuestro caso es el juez eclesiástico, cualquiera que sea el actor o reo. Y esto es así, porque el matrimonio de un bautizado con persona no bautizada, aunque no sea verdadero sacramento, que es lo más probable (12), es, sin embargo, algo sagrado por su misma naturaleza, y, por tanto, de competencia de la Iglesia, por razón de la parte bautizada.

El Código dice, en el citado canon, que estas causas matrimoniales competen al juez eclesiástico *por derecho propio y exclusivo*.

A) *Por derecho propio*, es decir, concedido directamente a la Iglesia por su Divino Fundador, al darle poder propio y exclusivo en cosas espirituales y sagradas, y no *derivado* de concesión alguna de las autoridades civiles, como han querido los jansenistas y regalistas y los partidarios del falso Sínodo de Pistoya. Y se prueba la verdadera doctrina por una carta de Pío VI dirigida al Obispo Motulense el 17 de septiembre de 1788, en la que dice el Pontífice que las causas matrimoniales son de competencia de la

---

(12) Número 14 de esta obra.

Iglesia por derecho *originario y exclusivo*; por la Constitución *Ad Apostolicae*, de Pío IX, del 2 de agosto de 1851; por la proposición 74, condenada en el *Syllabus*, y por otros documentos pontificios; y, finalmente, porque el matrimonio entre bautizados es siempre sacramento, y todo lo concerniente a sacramentos compete a las autoridades eclesiásticas.

B) *Por derecho exclusivo*, es decir, con exclusión de cualquier poder civil, que, por lo mismo, será siempre incompetente. Pero esto ha de entenderse *per se*, pues en caso de que la Iglesia *tolere y supla la jurisdicción*, no se excluye de juzgar al juez civil; porque, como dice GASPARRI, la Iglesia, en concreto el Papa, puede tolerar que un juez civil conozca en causas matrimoniales. Y por esto ha declarado la Santa Sede, para algunas naciones, que en ellas puede tolerarse que las causas de divorcio semipleno, o sea de separación, se tramiten ante los Tribunales civiles, supliendo la Iglesia la jurisdicción (13).

En cuanto a las causas sobre los *efectos meramente civiles del matrimonio*, si se tratan o ventilan como *principales*, pertenecen al magistrado civil, según el canon 1.016; pero si se tratasen incidental y accesoriamente, pueden también ser conocidas y definidas por el juez eclesiástico en virtud de su propio poder (14).

Así, pues, son de la competencia de los Tribunales civiles las causas sobre efectos *meramente civiles del matrimonio*, v. gr., sobre los alimentos de los hijos, sucesión hereditaria, restitución de dote, etc., cuando se sustancian primaria, directa y principalmente como el objeto principal del pleito; pero si se ventilasen de manera *incidental y accesoría*, pueden ser de la competencia del juez eclesiástico, quien pudiera entonces remitirlas a los Tribunales seculares, y

---

(13) GASPARRI: *De Matrimonio*, II, núm. 1.165.

(14) Canon 1.961.

esto será lo más conveniente muchas veces. Son, por tanto, causas *mixti fori*, de *fuero mixto*, como también lo son generalmente las que tienen como objeto delitos unidos con el matrimonio, v. gr., el aborto, el adulterio, etc. (15), y como lo es, asimismo, la acción para reclamar daños y perjuicios por incumplimiento de esponsales (16).

Téngase presente que en las causas de nulidad de matrimonio y en las de disolución del vínculo para pasar a nuevas nupcias, es preciso un procedimiento verdaderamente judicial, salvo los casos exceptuados en el canon 1.990, de que después hablaremos; pero en todas las demás no se requiere proceso estrictamente judicial en el fuero eclesiástico, bastando el procedimiento administrativo, si bien las causas de separación por adulterio parece deben ser tratadas judicialmente, dadas las palabras del canon 1.130, en que se habla de *judicis sententia*.

El número 1.º del art. XXIV del Concordato habla de *Tribunales y Dicasterios* eclesiásticos.

La diferencia es la siguiente: los Tribunales proceden *cum strepito judiciali*, o sea judicialmente; los *Dicasterios*, aunque en sentido amplio abrazan también los Tribunales, en sentido estricto expresan los organismos de la Iglesia que administran justicia y resuelven conflictos por vía meramente *administrativa* o *gubernativa*, no por vía *judicial*. Ejemplo típico de *Dicasterios* son las Congregaciones Romanas, que son algo parecido a los Ministerios del Sumo Pontífice.

Por vía de curiosidad diremos algo sobre las causas matrimoniales reservadas a la Santa Sede desde la primera instancia. Son las siguientes:

1.º Las causas de los príncipes supremos, es decir, de los que tienen y ejercen el supremo mando de los pueblos,

(15) Cánones 2.198, 2.350, 2.353, 2.356 y 2.375.

(16) Comisión para la interpretación del Código, 2 y 3 de junio de 1918.

y las de sus hijos e hijas, así como también las de aquellos que tienen derecho a sucederles inmediatamente en la jefatura del Estado (17); las causas matrimoniales de todas estas personas las conocerá, sustanciará y definirá aquella Congregación o Tribunal o Comisión en quien el Papa delegue en cada caso (18). De este modo queda expresa e indudablemente establecido y decretado lo que había entrado ya en las costumbres, formando derecho consuetudinario, pero sin estar prescrito en ninguna parte de manera explícita. Y es muy digna de recordarse a este propósito la declaración de nulidad del primer matrimonio de Napoleón, pronunciada por la Curia de París el 9 de enero de 1810 y confirmado por el Tribunal de Apelación el 12 del mismo mes y año (19); declaración de nulidad donde se extralimitó seguramente el Tribunal de París, por la costumbre en contrario existente ya desde el siglo XII, cuando el Papa Celestino III no sólo reprendió el modo de obrar, sino que anuló la sentencia de algunos Obispos franceses, que habían pronunciado y definido el divorcio entre el Rey Felipe y su esposa Ingelberga (20). Costumbre de reservar las causas matrimoniales de los Jefes de Estado a la Santa Sede sumamente razonable, no sólo por la gravedad y trascendencia del asunto, sino también por la conveniencia de asegurar la libertad del juez en aquellos países donde gobierna el Jefe del Estado de cuyo matrimonio se juzga (21).

2.º Están también reservadas a la Santa Sede, aun en primera instancia, las causas de dispensa de matrimonio *rato* y no consumado, las cuales se introducen mediante una solicitud, en la que se pide la disolución del matrimo-

---

(17) Canon 1.557, párr. 1.º, núm. 1.

(18) Canon 1.962.

(19) CHELODI: ob. cit., núm. 172, nota 6; SCHERER: II, 10, núm. 28, etcétera.

(20) *Annales Eccles. Beronii et Mauri*. a. 1195.

(21) GASPARRI: núm. 1.167.

nio, reservada al Sumo Pontífice, al cual está, por lo mismo, igualmente reservado el procedimiento enderezado a probar el hecho de la inconsumación del matrimonio y la existencia de causas suficientes. El Papa se vale, para el conocimiento de estas causas, de la S. Congregación de Sacramentos, la cual suele comisionar la instrucción del proceso al Ordinario que hubiere recomendado la solicitud del orador; es decir, el Ordinario del lugar de la celebración del matrimonio o del domicilio o cuasi-domicilio del solicitante, y aun a veces al Ordinario de la simple habitación del recurrente (22). Y el Ordinario a quien hubiere comisionado el Papa remitirá a la Congregación de Sacramentos todas las actuaciones del proceso, pero sin pronunciar sentencia, y con voto o informe suyo y del defensor del vínculo.

3.º Están, asimismo, reservadas al Romano Pontífice todas las causas matrimoniales que se refieren al privilegio Paulino y a los impedimentos de disparidad de cultos y de religión mixta, en todas las cuales conoce la Congregación del Santo Oficio (23). Y, según dice VIDAL (24), esa reserva pontificia en cuanto al procedimiento y sentencia de nulidad del matrimonio, por existir el impedimento de disparidad de cultos, parece que debe reducirse a los casos en que ocurra alguna duda de hecho o de derecho sobre el bautismo, ya que, precisamente por esa duda, se relaciona la causa con el Privilegio de San Pablo; porque en el canon 1.962, donde se enumeran taxativamente las causas excluidas de la competencia de los Ordinarios, no se hace mención de la disparidad de cultos.

4.º Finalmente, están reservadas al Papa las causas matrimoniales llevadas al juicio del Soberano Pontífice por

---

(22) *Reg. servi, in proc. super rato S. C. Sacram.*, 7 de mayo de 1923, núms. 2 y 4.

(23) Cánones 1.962 y 247.

(24) WERNZ VIDAL: lugar citado, núm. 690, 3.º



una o por ambas partes litigantes en uso de su derecho, así como también las que el mismo Papa hubiese avocado a sí (25).

Para expresar la idea de separación de los cónyuges o *total* y *plena* (disolución del vínculo) o *menos plena* y *parcial* (separación en cuanto a mesa, lecho y habitación, subsistiendo el vínculo), se han empleado varios vocablos. La palabra *repudio* se encuentra ya en el Código de Hammurabí (26) y en la ley de Moisés (27). Entre los romanos fué frecuentísimo el nombre de *divorcio* (de *divertere* = separarse, apartarse): pero siempre en el sentido de *disolución del mismo vínculo matrimonial*, ya que la separación en cuanto a mesa, lecho y habitación fué desconocida en la legislación romana: por eso dice el *Digesto*: «*Dirimitur matrimonium...*» «*Se dirime, se rompe el vínculo del matrimonio*» por el *divorcio*, por la muerte, etc. (28). También se ha designado la separación con los nombres latinos de *discidium*, *discessus*, *Matrimonii solutio*, *renuntiatio*, *repudium*, etc.

En el Nuevo Testamento se emplean las palabras *dimissio* y *discessus* (29), y esa tecnología continuó en los antiguos Concilios: así, por ejemplo, en el de Cartago, celebrado el año 407, se lee: «*Neque dimissus ab uxore, neque dimissa a marito*».

Más frecuentes fueron después los vocablos *separación*, el cual aparece en los libros penitenciales, y, sobre todo, *divorcio*; este último nombre pasó a las colecciones canónicas, si bien en una significación muy *amplia*, para designar: 1.º La verdadera y estricta disolución del vínculo ma-

(25) Cánones 1.597, 1.557, párr. 3.º; 1.769, 1.559, párr. 2.º

(26) MARI: *Il Codice di Hammurabi*, pág. 21.

(27) DEUTERONOMIO: cap. XXIV, vers. 1 y siguiente.

(28) L. I. D.: *De divortiis*, XXIV, 2.

(29) Evang. de S. Mateo, XIX, 9: 1 ad Cor. VII, 10.

trimonial (30); 2.º La *separación* en cuanto al lecho, mesa y habitación, subsistiendo firme el vínculo (31); la declaración de la nulidad de un matrimonio contraído inválidamente (32). Pero si bien se considera, estas clases de divorcio, más que el nombre de *divorcio*, merecen nombres y calificativos especiales; así, la primera clase debe ser denominada *disolución* del matrimonio, con la cual, por consiguiente, se expresa la *ruptura* verdadera y legítima del vínculo conyugal, mediante el privilegio de San Pablo, la profesión solemne o la dispensa del Papa; la segunda especie debe ser llamada *separación*, y la tercera, *declaración de nulidad*.

Ahora bien, como la palabra *divorcio*, en nuestros tiempos, designa más bien la *criminosa y atentada* disolución o ruptura del vínculo conyugal (33), por esta razón el legislador eclesiástico ha rehuído aquel título o nombre, al extremo de que ni una vez siquiera se encuentra en el Código la palabra *divorcio*. Habla, pues, aquel Cuerpo legal, en el capítulo X, del título VII, del libro III, de la *separación de los cónyuges*, y subdivide el capítulo en dos artículos, en uno de los cuales se trata de la *disolución del vínculo*, o sea, del llamado antes por los canonistas *divorcio pleno o perfecto*, y en el otro, de la *separación, de lecho, mesa y habitación*.

El número 2 del art. XXIV que venimos comentando dice así: «Incoada y admitida ante el Tribunal eclesiástico una demanda de separación o de nulidad, corresponde al Tribunal civil dictar, a instancia de la parte interesada, las normas y medidas precautorias que regulen los efectos civiles relacionados con el procedimiento pendiente.»

---

(30) Cap. 2, 7, 14, X, *De conversione conjugatorum*, II, 33.

(31) Cap. 2, 4, 5, 6, 7, X, *De divortiis*, IV, 19.

(32) Cap. 1, X, IV, 7.

(33) WERNZ VIDAL, tomo V, núm. 620, nota.

Se alude, sin duda, al art. 81 y al 68 del Código civil, según el cual, «interpuestas y admitidas las demandas de que habla el artículo anterior, se adoptarán, mientras durare el juicio, las disposiciones siguientes:

- 1.<sup>a</sup> Separar los cónyuges en todo caso.
- 2.<sup>a</sup> Depositar la mujer en los casos y forma prevenidos en la ley de Enjuiciamiento civil.
- 3.<sup>a</sup> Poner los hijos al cuidado de uno de los cónyuges, o de los dos, según proceda.
- 4.<sup>a</sup> Señalar alimentos a la mujer y a los hijos que no queden en poder del padre.
- 5.<sup>a</sup> Dictar las medidas necesarias para evitar que el marido que hubiese dado causa al divorcio, o contra quien se dedujere la demanda de nulidad del matrimonio, perjudique a la mujer en la administración de sus bienes.»

Según el núm. 3.<sup>o</sup> del susodicho art. XXIV del Concordato: «Las sentencias y resoluciones de que se trate, cuando sean firmes y ejecutivas, serán comunicadas por el Tribunal eclesiástico al Tribunal civil competente, el cual decretará lo necesario para su ejecución en cuanto a efectos civiles y ordenará, cuando se trate de nulidad, de dispensa *super rato* o aplicación del Privilegio Paulino, que sean anotadas en el Registro del estado civil al margen del acta de matrimonio.»

Aquí hay un pequeño cambio; nos referimos al artículo 82 del Código civil, según el cual «la sentencia firme de nulidad o *divorcio* (separación) del matrimonio canónico se inscribirá en el Registro civil... etc.»

Hoy parece que no hay obligación de inscribir en este último la sentencia de separación, llamada impropriamente de *divorcio*.

Debe citarse aquí el art. 67 del Código civil, a cuyo tenor «los efectos civiles de las demandas y sentencias sobre nulidad de matrimonio y sobre divorcio sólo pueden obtenerse ante los Tribunales ordinarios, y el 70, 71, 72 y 73

que dicen así: «Ejecutoriada la nulidad del matrimonio, quedarán los hijos varones mayores de tres años al cuidado del padre y las hijas al cuidado de la madre, si de parte de ambos cónyuges hubiese habido buena fe.

Si la buena fe hubiese estado de parte de uno solo de los cónyuges, quedarán bajo su poder y cuidado los hijos de ambos sexos.

Si la mala fe fuera de ambos, el Tribunal resolverá sobre la suerte de los hijos en la forma que dispone el párrafo segundo del núm. 2.º del art. 73.

Los hijos e hijas menores de tres años estarán, en todo caso, hasta que cumplan esta edad, al cuidado de la madre, a no ser que, por motivos especiales, dispusiere otra cosa la sentencia.

71. Lo dispuesto en los párrafos primero y segundo del artículo anterior no tendrá lugar si los padres, de común acuerdo, proveyeren de otro modo al cuidado de los hijos.

72. La ejecutoria de nulidad producirá, respecto de los bienes del matrimonio, los mismos efectos que la disolución por muerte; pero el cónyuge que hubiere obrado de mala fe no tendrá derecho a los gananciales.

Si la mala fe se extendiera a ambos, quedará compensada. (Civ. 1.275, 1.315 s., 1.326, 1.365 y 1.417.)

73. La sentencia de divorcio producirá los siguientes efectos: 1.º La separación de los cónyuges. 2.º Quedar o ser puestos los hijos bajo la potestad y protección del cónyuge inocente. (C. Canon 1.132.)

Si ambos fueren culpables, se proveerá de tutor a los hijos, conforme a las disposiciones de este Código. Esto no obstante, si la sentencia no hubiera dispuesto otra cosa, la madre tendrá a su cuidado, en todo caso, a los hijos menores de tres años.

A la muerte del cónyuge inocente volverá el culpable a recobrar la patria potestad y sus derechos, si la causa que dió origen al divorcio hubiese sido el adulterio, los malos

tratamientos de obra o las injurias graves. Si fué distinta, se nombrará tutor a los hijos. La privación de la patria potestad y de sus derechos no exime al cónyuge culpable del cumplimiento de las obligaciones que este Código le impone respecto de sus hijos. (Civ., 155 s.)

3.º Perder el cónyuge culpable todo lo que le hubiese sido dado o prometido por el inocente o por otra persona en consideración a éste, y conservar el inocente todo cuanto hubiese recibido del culpable; pudiendo, además, reclamar, desde luego, lo que éste le hubiera prometido.

4.º La separación de los bienes de la sociedad conyugal y la pérdida de la administración de los de la mujer, si la tuviere el marido, y si fuere quien hubiese dado causa al divorcio. (Civ., 1.432 s.)

5.º La conservación, por parte del marido inocente, de la administración, si la tuviere, de los bienes de la mujer, la cual solamente tendrá derecho a alimentos. (Civ., 145 s.)

Debemos plantear en este sitio una cuestión que no deja de ser interesante.

Según el art. XXIV del Concordato, ¿puede el Tribunal civil reconocer y otorgar efectos civiles a una sentencia de separación tramitada por vía gubernativa, no por vía judicial?

En España vienen tramitándose esas causas por la vía judicial, y la inmensa mayoría de los Jueces sólo han reconocido efectos civiles a las verdaderas sentencias.

Según el Concordato, puede haber una doble interpretación: por una parte, parece que debe seguirse ese criterio, porque en el núm. 2.º del artículo se habla del *Tribunal eclesiástico*, el cual juzga por la vía judicial, como es natural, y, por otra parte, se habla de «sentencias y resoluciones, que han de ser comunicadas por el Tribunal eclesiástico al Tribunal civil competente, refiriéndose también a la dispensa *super rato* y al caso posible del Privilegio de

San Pablo, causas que pueden ser tratadas por la vía gubernativa. Y bien sabido es que las *resoluciones* son decisiones de carácter gubernativo o administrativo. De todo lo cual parece que debe concluirse que en los núms. 2.º y 3.º la palabra *Tribunal* debe interpretarse ampliamente, abarcando el Tribunal propiamente dicho y cualquier otro Dicasterio eclesiástico.

En el art. XXV, núm. 1.º del Concordato, la Santa Sede confirma el privilegio concedido a España restaurando el Tribunal de la Rota de la Nunciatura de Madrid conforme al *Motu proprio, Apostolico Hispaniarum Nuntio*, de 7 de abril de 1947.

En el núm. 2.º del mismo artículo XXV se dice: «Siempre formarán parte del Tribunal de la Sagrada Rota Romana dos auditores de nacionalidad española, que ocuparán las sillas tradicionales de Aragón y Castilla.»

Esto era una tradición tan antigua, que ya en tiempo de Inocencio III, cuando comenzaba a alborear el Tribunal de la Sagrada Rota Romana, el propio San Raimundo de Peñafort, gran canonista y compilador de las Decretales, ocupó por vez primera la silla asignada al Reino de Aragón, en el año 1230, y más tarde Juan Crussat, el que ocupó también por vez primera la silla destinada al reino de Castilla en el 1350.

Después siguieron ocupando dichas sillas canonistas españoles de gran prestigio, hasta que, por negligencia y falta de visión de algunos políticos, se interrumpió la tradición y la costumbre.

Menos mal que vuelve a restablecerse; con ello tendrá España dos magistrados que tomarán parte en la decisión de causas canónicas del mundo entero; que observarán desde lo alto de la Ciudad Eterna la marcha religiosa, social y política del mundo, y que será un lazo más de unión con los pueblos de habla española.

Cuestión importante, que el Concordato no ha resuel-

to, es la referente a la validez o nulidad de los llamados matrimonios civiles contraídos al amparo de la ley de 8 de junio de 1932.

Ocurrió que gran número de españoles, pensando en la posibilidad de romper el vínculo matrimonial civil por medio del divorcio, existente a tenor de la ley de 2 de marzo de 1932, celebraron alegremente el matrimonio llamado civil.

Posteriormente, el Estado nacional dejó en suspenso la tramitación de los divorcios y la aplicación de la ley de 2 de marzo de 1932, en virtud de la ley de 2 de marzo de 1938; y en la ley de 23 de septiembre de 1939 derogó explícitamente la ley republicana que autorizaba el divorcio.

De este modo se encontraron muchos españoles en una situación de angustia, al querer romper el vínculo civil con el que se habían ligado, pues el Estado nacional había cerrado totalmente las puertas.

Y, sin embargo, según el Derecho canónico, dichos matrimonios civiles, tratándose de uniones en las cuales, uno al menos de los contrayentes, fuese católico, son completamente inválidos por razón de forma sustancial.

En cambio son válidos muchas veces civilmente, pues se celebraron conforme a una ley vigente. ¿Cómo resolver este conflicto?

¿Qué decir de los matrimonios civiles celebrados en la llamada «zona roja»?

A nuestro modesto juicio, el Estado debiera abordar este grave problema para tranquilizar la conciencia angustiada de muchos españoles católicos, algunos de los cuales han llegado a nuestro despacho para pintar un cuadro de amargura indescriptible.

Claro es que ellos tuvieron la culpa, pero hemos de tener compasión del desgraciado y debemos ayudarle a salir de su dolor, si ello es posible dentro de la ley.

Claro es que hay un artículo en el vigente Concordato

que parece solucionar el problema; nos referimos al artículo 24, núm. 4.º, según el cual «todas las sentencias, decisiones en vía administrativa y decretos emanados de las autoridades eclesiásticas en cualquier materia, dentro del ámbito de su competencia, tendrán también efectos en el orden civil, cuando hubiesen sido comunicados a las competentes autoridades del Estado, las cuales prestarán el apoyo necesario para su ejecución».

Interpretando ampliamente este artículo concordatario, parece ser que, si el Vicario general o el Párroco de acuerdo con el Ordinario, autorizase el matrimonio canónico de una de las personas que se encuentren en el caso que venimos estudiando y lo comunicase a la autoridad civil competente, ésta tendría que ordenar la inscripción en el Registro, del susodicho matrimonio canónico, con reconocimiento de todos sus efectos civiles.

Decimos que así parece ser, porque el Vicario o el Párroco, al proceder así, obraban conforme al Derecho canónico, que no reconoce como válido al matrimonio civil tratándose de católicos y en materia de su competencia, cual es la sacramental; luego cae dentro del ámbito del artículo transcrito.

Pero, ¿será esto suficiente para que el Estado considere nulo el matrimonio civil del individuo en cuestión? ¿No habrá más bien una bigamia? ¿Qué será de los hijos nacidos de esa unión? ¿Qué efectos producirán para con éstos el matrimonio civil antes contraído?

¿Pueden quedar en el aire estas y otras cuestiones, estos y otros problemas semejantes?

Creemos que no basta la disposición concordataria, sino que es preciso acometer el problema con valor y resolverlo de una vez, para siempre, y sin dejar lugar a dudas ni a vacilaciones.

Busquemos la posible solución.

Uniones civiles celebradas entre dos católicos o entre un



católico y un acatólico al amparo de la ley de 28 de junio de 1932, vigente hasta el 12 de marzo de 1938.

Estos matrimonios podrían ser declarados nulos a instancia de uno de los contrayentes, siempre que fuese católico.

Podía alegarse como causa de nulidad el haber excluído uno o ambos contrayentes la perpetuidad del vínculo, llevando al matrimonio la intención expresa de divorciarse, si el llamado matrimonio civil resultaba desgraciado, o por cualquier otra causa razonable.

Los hijos nacidos de esas uniones gozarían del mismo estado y derechos de que gozasen al declarar la nulidad del llamado matrimonio civil de sus padres.

Juez competente y procedimiento: el que estableciese el Gobierno, pero siempre que el procedimiento sea rápido y casi sumario.

*Matrimonios civiles celebrados en la llamada zona roja.* Es curioso lo que ocurre; tratándose de matrimonios civiles no contraídos en la denominada «zona roja, el Estado se inclina a declararlos válidos, perpetuos e indisolubles, mientras que la Iglesia tiende a declararlos nulos, siempre, claro es, que al menos uno de los contrayentes hubiese sido católico.

En cambio, si se habla de matrimonios civiles celebrados en la llamada «zona roja», el Estado ha declarado nulos a casi todos en las Ordenes de 22 de septiembre de 1938 y de 8 de marzo de 1939, mientras que la Iglesia tiende a considerarlos como matrimonios canónicos, contraídos al amparo del canon 1.098.

En abril de 1942 la Curia de Tarragona consultó este caso a la Sagrada Congregación de Disciplina de Sacramentos, la cual, por razones de competencia, la remitió al Santo Oficio. Y éste, por rescripto de 7 de junio de 1943, resolvió que, en caso de ser impugnados estos matrimonios, se instruyese en los Tribunales eclesiásticos el oportuno

proceso, teniendo en cuenta el canon 1.098 y presumiéndose que se prestó el consentimiento previo para la validez del acto mientras no se demuestre lo contrario.

Veamos lo que dispone aquel canon: «Si, o no existe, o no puede acudirse sin grave incomodidad al párroco, o al Ordinario del lugar o a un sacerdote delegado, para que asistan al matrimonio, según prescriben los cánones 1.095 y 1.096: 1.º En peligro de muerte, es *válido* y *lícito* el matrimonio contraído *ante solos dos testigos* (sin que sea precisa la asistencia de ningún sacerdote), y aun fuera de peligro de muerte, siempre que se prevea prudentemente que semejante situación ha de durar un mes. 2.º En ambos casos, si hubiese a mano algún sacerdote, debe ser llamado y asistir al matrimonio juntamente con los testigos, salva la validez del conyugio ante solos los testigos.»

Se requiere, pues, *peligro de muerte*, no *artículo de muerte*, peligro que puede derivarse de una enfermedad, de sí mortal, y de otras muchas causas, verbigracia, una tempestad en el mar, una batalla inminente, etc., y si hubiese habido *error* en la apreciación del peligro, no dejaría de ser válido el matrimonio celebrado ante solos los testigos.

Ha de juzgarse que falta el *testigo cualificado* (párroco, Ordinario o delegado) cuando, o no se tiene, o no se puede acudir a él en *absoluto*, o no se tiene, o no se puede acudir a él *relativamente*, es decir, sin gran incomodidad. Existe lo primero cuando, o no hay tiempo o no hay medio de avistarse los contrayentes con el testigo cualificado, ni de pedir la delegación por carta; y tendría lugar lo segundo, es decir, la imposibilidad *relativa*, cuando, de acudir al párroco o al Ordinario, se seguiría un daño grave o notable, o a los contrayentes, o a terceras personas o al bien público.

El segundo caso extraordinario previsto por el Código, o sea fuera del peligro de muerte, ocurre frecuente-

mente en las regiones de infieles, en los territorios de misiones; pero también puede ocurrir en nuestros mismos países civilizados y cristianos; verbigracia, si fuese imposible o gravemente peligroso el acceso al párroco, o al Ordinario del lugar o al delegado por uno de ambos, a causa de una fuerte persecución o en tiempo de guerra.

Se requiere, pues, para el valor del matrimonio en este caso: a), que el párroco o testigo calificado no pueda hallarse o haberse «sine gravi incommodo»; b), que se prevea prudentemente que estas circunstancias han de durar un mes.

No hay duda de que se trata de *imposiübilidad* meramente *particular* o *personal*, no de imposibilidad *local* o *regional*.

Ya no se requiere, después del Código, que la imposibilidad *absoluta* o *relativa* de tener o encontrar un sacerdote competente sea una imposibilidad general del *lugar* o de la *región* (*local* o *regional*), sino que basta la imposibilidad *personal*. Por eso, no parece que se oponga a la validez del matrimonio el hecho de haber obrado alguno de los contrayentes «in fraudem legis», trasladándose a un lugar en que no existiese o no se hallase un sacerdote competente.

Esto supuesto, tratándose de matrimonios civiles celebrados en la llamada *zona roja*, parece que debe ser la Iglesia la que, mediante sus Tribunales, conozca y falle sobre la validez o nulidad de los mismos a tenor de lo dispuesto en el canon 1.098 y teniendo presente el rescripto del Santo Oficio de 7 de junio de 1943.

Al Estado le competaría tan sólo el reconocimiento, en su caso, de los efectos civiles de los susodichos matrimonios y el acatamiento de lo fallado por la Iglesia.

Con lo dicho creemos haber dado una idea de la doctrina del Concordato de 1953 en materia de legislación matrimonial. ¡Dios quiera perdure muchos años un acuerdo tan beneficioso para la Iglesia y para la Patria!



LA ROTA ESPAÑOLA;  
SU ESTABLECIMIENTO Y SU OBRA

LORENZO MIGUELEZ  
Decano del Tribunal de la Rota Española



En este ciclo de conferencias en torno al Concordato español, organizado por la Universidad de Madrid, tócame a mí hablar hoy de una institución típicamente española: del Tribunal de la Rota de la Nunciatura Apostólica en España, más conocido con el nombre de Rota Española o Rota de Madrid, porque aquí, en la capital de España, tiene su sede. Diré algo acerca de su origen, de sus características peculiares y de su obra.

## I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1. Al tratar de este Tribunal no es posible pasar por alto el origen del mismo, pues ello facilita una base sólida para poder enjuiciarlo acertadamente; por eso, aunque sólo sea en esquema, se hace preciso repasar sus antecedentes históricos, los cuales no han sido por todos debidamente apreciados; antecedentes que, según el lado desde el que se les considere, para unos no son más que puro regalismo, mientras que para otros son invasiones y extralimitaciones de la jurisdicción de los Legados Pontificios en España, al margen y en oposición con las disposiciones canónicas entonces vigentes. Ciertamente ni unos ni otros tienen por completo razón en sus afirmaciones, no pocas veces hechas muy a la ligera con una visión parcial del conjunto de hechos históricos enlazados entre sí, de todos los cuales resultaba el ambiente social, político y diplomático, en el que

se desarrollaban las relaciones entre la Santa Sede y los Reinos de España.

Hoy, por otra parte, la ciencia del Derecho público eclesiástico ha avanzado notablemente y ha llegado a delimitar, aunque no se haya llegado a un acuerdo completo, la cuestión siempre vidriosa y difícil de las materias mixtas, que en todas las épocas han sido causa de innumerables roces y fricciones entre ambas potestades: la temporal de los Reyes y la espiritual de los Papas. Esta confusión de jurisdicciones —pues sería pueril negar que la ha habido— no sólo afectaba a los actos de gobierno, sino que trascendía frecuentísimamente, como no podía por menos de ocurrir, a los actos jurisdiccionales en la vía contenciosa. A mayor abundamiento, el señorío temporal de los Papas, como soberanos de los estados pontificios, daba pie para que otros soberanos temporales no siempre apreciaran el doble carácter de que aquéllos se hallaban investidos y, por consiguiente, no vieran en los representantes del Romano Pontífice otra cosa que simples embajadores de un Jefe de Estado, o, por lo menos, que no siempre acertaran a distinguir la actuación de los Legados del Papa como representantes del Vicario de Cristo y como representantes de un soberano temporal.

2. Es, por consiguiente, necesario, ante todo, centrar bien la cuestión en el orden doctrinal, como premisa necesaria para enjuiciar acertadamente los hechos históricos. Y dejando a un lado todas las cuestiones que no tienen una relación íntima con el tema de esta conferencia, vamos a fijarnos en la jurisdicción contenciosa de los representantes del Papa en los Estados, llamados genéricamente «Legados» o bien «Nuncios Apostólicos». Esta cuestión no es ajena, sino presupuesto necesario para conocer el origen, funcionamiento y obra del Tribunal de la Rota, tanto de la Clementina establecida en el siglo XVIII por el Breve *Administrandae iustitiae*, como la actual erigida por el «Motu



proprio» *Apostolico Hispaniarum Nuntio* del año 1947, pues el actual Tribunal de la Rota de la Nunciatura Apostólica no es otra cosa que una prolongación del antiguo Tribunal del Nuncio en España, transformado, y éste a su vez tenía su origen y fundamento próximo en la jurisdicción del Nuncio o, más exactamente, de los Legados Pontificios en general, si hubiéramos de remontarnos a tiempos anteriores al siglo XVI, en el que fué erigida establemente la Nunciatura de España.

### 1. *Aspecto doctrinal.*

3. Al hablar, pues, del Tribunal de la Rota de la Nunciatura Apostólica, es forzoso ante todo traer a la memoria algunas de las características que diferencian a los representantes diplomáticos del Papa de las representaciones diplomáticas de otras naciones; pues sin tener a la vista esas características, sería fácil incurrir en el error de considerar exorbitantes las facultades de que los Legados Pontificios suelen hallarse investidos y las funciones que en uso de dichas facultades ejercen.

4. Hay que tener presente, en primer lugar, que la jurisdicción del Papa, directa, inmediata e inalienable, se extiende a todos y cada uno de los bautizados, cualquiera que sea la nacionalidad de éstos y cualquiera que sea el territorio nacional en donde residan. Esto no ocurre así con los Estados, los cuales no tienen ni pueden ejercer jurisdicción fuera de los límites del territorio nacional propio. Los Estados tienen fronteras y la Iglesia no las tiene, puesto que su territorio es todo el orbe: donde haya un bautizado.

Síguese de aquí que, si la jurisdicción del Papa es directa e inmediata sobre todos y cada uno de sus súbditos —los bautizados— el ejercicio de dicha jurisdicción, dentro del ámbito de su competencia, no puede estar sometido al

control de cada Estado, por muy soberano que sea. Son dos soberanías que no están en el mismo plano; lo cual no quiere decir que una de ellas queda achicada por la otra, puesto que ambas son soberanías perfectas: la de la Iglesia en el orden espiritual y la del Estado en el orden temporal, pero la de la Iglesia soberanía absoluta (1). Mas ello tampoco quiere decir que tanto la Iglesia como el Estado no puedan autolimitarse de facto el ejercicio de sus derechos jurisdiccionales mediante concesiones recíprocas. Consecuencia que de ello se deduce en el orden de los principios es que el Papa, si puede comunicar libre y directamente con cada uno de sus súbditos, puede hacer esto mismo por medio de persona interpuesta debidamente apoderada por él, tanto si está al mismo tiempo investida de funciones diplomáticas como si carece de ellas, tanto si esas funciones especiales que el Papa le confíe son puramente de vigilancia o administrativas como si son contenciosas. Todo ello, claro está, dentro del orden espiritual, que es en el que la Iglesia es soberana, con soberanía absoluta por la voluntad de Cristo. Sería, por consiguiente, erróneo no ver en la persona de los Legados Pontificios más que un puro representante diplomático de una potencia extranjera y tratar de impedirles el ejercicio en nombre del Papa de las facultades generales o especiales no diplomáticas, que éste les hubiera otorgado.

No han faltado ciertamente casos en los que a las personas de los Nuncios se les ha querido considerar como meros representantes diplomáticos de una potencia temporal, de los Papas soberanos temporales de los antiguos

---

(1) «... sono in presenza, se non due Stati, certisamente due sovranià pienamente tali, cioè pienamente perfette, ciascuna nel suo ordine, ordine necessariamente determinato dal rispettivo fine, dove è appena d'uopo suoggiungere che la oggettiva dignità dei fini determina oggettivamente e necessariamente l'assoluta superiorità de la Chiesa.» (*Quirógrafo* de Pío XI al Card. GASPARRI, de 30 de mayo de 1929; AAS, XXI, 297).

Estados Pontificios. Tal ocurrió —sin ir más lejos a buscar ejemplos— cuando el Gobierno español en octubre de 1801 se atrevió a pedir al Papa Pío VII que el Nuncio Apostólico en Madrid no fuera considerado sino como un simple embajador de un soberano temporal; petición exorbitante que mereció aquella respuesta dada en 9 de enero de 1802 por el Cardenal Consalvi: «La sovranità temporale di Sua Santità è puramente secondaria a confronto del suo Sommo apostolato» (2).

Es frecuente que los Legados Pontificios actuales, por lo menos aquellos que son enviados a las naciones en las que hay mayor tanto por ciento de católicos, tengan el carácter de representantes diplomáticos, pero eso en manera alguna excluye que ejerzan también en cada nación una función ordinaria de orden puramente eclesiástico, directa e inmediata, ante la Jerarquía establecida en la nación y ante todos y cada uno de los fieles de la misma. Es la potestad de Pedro sobre las ovejas y sobre los corderos; sobre los pastores y sobre la grey que éstos apacientan.

5. Este es el principio fundamental que ha dado siempre la tónica a la actuación de la Santa Sede en la designación y en el envío de representantes suyos a los diversos países de la cristiandad, y a ella se atuvo, ya a fin del siglo XVIII —por no citar otros casos— al contestar a los Metropolitanos de Maguncia, Tréveris, Colonia y Salzburgo. Pretendían estos cuatro Metropolitanos que el Romano Pontífice carecía de facultades para enviar a su país un Nuncio *dotado de jurisdicción* y con carácter estable, si bien no negaban que pudiera hacerlo de forma transitoria y extraordinaria. La respuesta, clara y tajante, no se hizo esperar, diciéndoles el Papa Pío VI, el 14 de noviembre de 1789, que el Papa puede enviar Nuncios a donde le agrade para que allí ejerzan la jurisdicción de una manera estable: la

---

(2) WERNZ: *Ius Decretalium*, tomo II, núm. 683, nota 18.

misma que él ejercería si estuviera presente. «Romanus Pontifex —les dijo Pío VI— dum agnorum et ovium sibi concreditarum curam gerit, suo fungitur apostolico munere per ecclesiasticos viros, sive stabiles sive ad tempus, velut magis expedire censuerit, delegatos in iis dissitis locis, ubi ipse interesse non potest, praecipiens eisdem ut ibi suas vices obeant eamque iurisdictionem exercean, quam is per se, si adesset, exerceret» (3). Esta, y no otra es la doctrina sostenida comúnmente por los canonistas hasta la entrada en vigor del Codex: los Legados Pontificios —decían comúnmente los autores— por razón de su oficio tienen jurisdicción *ordinaria*, cumulativa con la de los Ordinarios, en los países a donde son enviados (4); lo cual no obsta para que ciertos y determinados asuntos puedan estar sustraídos a su jurisdicción, pues, si bien representan al Papa, no son la persona del Papa.

6. Refiriéndonos, ya más en concreto, a la jurisdicción contenciosa, hemos de reconocer que ésta no se hallaba exceptuada, y era, por cierto, tan amplia que podían conocer, según el derecho de las Decretales, no sólo las causas que en grado de apelación se llevaban a su Audiencia, sino también las que se introducían en primera instancia. El capítulo I (lib. II, tít. XXX) de las Decretales de Gregorio IX recogió una Decretal del Pontífice Alejandro III, que lo demuestra bien a las claras. Quejáronse al Papa los Sufragáneos de la provincia de Cantorbery de que su Metropolitano conocía causas no en grado de apelación (que en este grado podía conocerlas es evidente, pues era el Metropolitano); y el Papa les contestó que no ignoraban que,

---

(3) WERNZ, loc. cit., núm. 682.

(4) WERNZ, loc. cit., núm. 690; REIFFENSTUEL: *Ius ecclesiasticum universum*, lib. I, tít. 30, núm. 11; FERRARIS: *Prompta bibliotheca*, v. «Legatus», núm. 14; SANTI: *Praelectiones iuris canonici*, lib. I, tít. 30, núm. 10; MASCHAT: *Cursus iuris canonici*, lib. I, tít. 30, núm. 222.

además de ser Metropolitano, era Legado suyo y que en virtud de este carácter que tenía podía conocer las causas de sus Obispos, tanto si había precedido apelación como si eran llevados a él por simple queja, o lo que es lo mismo, a mi juicio, en primera instancia. Dijo Alejandro III: «Cum non ignoretis Cantuariensem Archiepiscopum non solum metropolitico, sed etiam legationis iure praeesse...» (parece que era legado nato) y prosiguió: «Sane, licet idem archiepiscopus metropolitico iure audire non debeat causas de episcopatibus vestris, nisi per appellationem deferantur ad eum, legationis tamen obtentu universas, quae per appellationem vel querimoniam pervenerint ad suam audientiam, audire potest et debet, sicut qui in provincia sua vices nostras gerere comprobatur.»

En el preámbulo de esta Decretal de Alejandro III no se dice que el Metropolitano de Cantorbery fuera Cardenal, ni se dice que fuera Legado *a latere*; y en la parte dispositiva de la misma, de carácter general, tampoco se dice que la facultad de conocer causas, aun en primera instancia, sea prerrogativa propia y exclusiva de los Legados *a latere*, que son los que tienen la primacía entre todos los Legados Pontificios. Por eso no es de extrañar que en la Bula de 28 de marzo de 1555 (5), por la cual el Papa Julio III nombró Nuncio en España a Juan Ricci, se enumeren en primer lugar, al hacer el elenco de sus facultades, las de conocer en primera, segunda y ulterior instancia todo género de causas eclesiásticas, tanto espirituales como profanas, tanto contenciosas como criminales, que por su naturaleza pertenezcan al fuero eclesiástico, exceptuando las referentes a beneficios cuya renta anual exceda la cantidad de veinticuatro ducados de oro de cámara. Es de notar que en dicha Bula no sólo no consta que Ricci fuera Cardenal,

---

(5) Archivo General de Simancas, Sección de Estado, Leg. 882, según cita y fotocopia de CANTERO en *La Rota Española* (1946), pág. 42 y 161.

y por consiguiente que tuviera el carácter de Legado *a latere*, sino que consta que hasta aquella fecha desempeñaba el cargo de colector en España. Tampoco se dice que se le nombra Nuncio en España con potestad de Legado *a latere*. Por lo cual creo que —en contra de lo que afirmó MUNIZ, a quien siguió CANTERO (6)— no hay que buscar la raíz última de la jurisdicción contenciosa de los Nuncios en España en las facultades de Legados *a latere* de que solían hallarse investidos. Dicha jurisdicción de los Nuncios en España no era otra cosa que una pura y simple aplicación de la norma general consignada en la Decretal de Alejandro III, la cual no fué dada con ocasión de algún conflicto o duda surgidos en España. Desde el momento de la inserción de dicha Decretal en la Colección auténtica de Gregorio IX, pasó a ser norma de derecho común y a ella se atemperaban las facultades de los Nuncios que el Romano Pontífice enviaba establemente desde el primer tercio del siglo XVI a nuestra patria. He traído esto a colación para que se vea que no pueden tacharse de exorbitantes y ultraprivilegiadas las facultades que en materia contenciosa ejercían los Nuncios Apostólicos españoles por aquella época.

7. Mas esta disciplina cambió en parte con la celebración del Concilio de Trento. En la Sesión celebrada por la Asamblea Tridentina el 11 de noviembre de 1563 se tomaron, entre otros, acuerdos importantes que tendían a robustecer la autoridad de los Obispos. El capítulo 20 de *reformatione* de dicha Sesión está íntegramente destinado a ordenar la competencia de los tribunales en la tramitación de las causas litigiosas; y en él se dispuso que «todas las causas que de cualquier modo pertenezcan al fuero eclesiástico, aunque sean beneficios, sólo se han de conocer

---

(6) *La Rota Española*, cap. II, pág. 24.

en primera instancia ante los Ordinarios de los lugares». Y para que no quedara duda alguna acerca de la significación de la palabra «Ordinarios», prosigue el Concilio: «Igualmente no presuman los Legados aunque sean *a latere*, los Nuncios, los Gobernadores eclesiásticos, u otros, en virtud de ninguna clase de facultades poner impedimentos a los Obispos en las causas mencionadas, o usurpar en algún modo su jurisdicción, o perturbarles en ella...; de lo contrario serán de ningún valor sus procesos y determinaciones». Como se ve, a partir del Concilio de Trento cesó la jurisdicción de los Nuncios para conocer causas en primera instancia, como lo hacían hasta entonces cumulativamente con los Obispos; pero la conservaron íntegra para recibir y fallar causas en grado de apelación. De esta norma quedaban, sin embargo, exceptuadas «las causas que, según los cánones, deben tratarse ante la Sede Apostólica y las que juzgare el Sumo Pontífice por urgentes y razonables causas cometer o avocar por rescripto especial de la Signatura de Su Santidad».

8. La disciplina del Concilio de Trento subsistió, en este punto, hasta la promulgación del Codex. Desde la entrada de éste en vigor cesó toda potestad ordinaria de los Nuncios y demás legados pontificios en materia contenciosa, según puede verse en el canon 267.

De todo lo que antecede se deducen dos conclusiones, en las cuales insisto: 1.<sup>a</sup>, que todos los Nuncios en general, y por consiguiente también en España, gozaban, hasta la promulgación de las disposiciones Tridentinas, de potestad ordinaria para conocer causas contenciosas en cualquier instancia; 2.<sup>a</sup>, que, a partir del Concilio de Trento hasta la entrada en vigor del Codex, sólo podían recibir causas en grado de apelación contra las sentencias dictadas por los tribunales de los Obispos y Metropolitanos de la nación a la que eran enviados.

## 2. *Ejercicio de la jurisdicción.*

9. Pasando ya a lo que atañe al ejercicio de la jurisdicción contenciosa en España, las dificultades para la inteligencia entre ambas potestades partían de dos puntos de vista, si no completamente antagónicos, bien diversos. Por una parte pretendían los Monarcas españoles que las causas eclesiásticas se tramitaran y terminasen todas en España, sin necesidad de acudir a Roma. Por otra, deseaban que quienes fallasen las causas fuesen españoles. Pero tampoco dejó de haber sus roces porque los Nuncios, al parecer, continuaban —debido tal vez a la ley de la inercia— conociendo causas en primera instancia en contra de la prohibición Tridentina.

10. En cuanto al interés porque las causas no salieran de España, bastará traer a colación algunos documentos que cita CANTERO en su magnífica tesis doctoral «La Rota Española».

Es el primero de ellos la petición 23 de las Cortes de Toledo celebradas en el año 1525, que dice: «Hazemos saber a Vuestra Magestad que sobre los de corona que se representan en la jurisdicción eclesiástica ay muchos pleitos... y las justicias de Vuestra Magestad apelan de las dichas sentencias para Roma, y en seguimiento de las apelaciones hazen muchas costas y por excusarlas las más de las veces se inhiben y sy en este reino oviese un juez perpetuo por su Santidad para que conosciere de las dichas apelaciones muchos de los delinquentes serían castigados y no ternian atrevimiento para cometer los delitos: suplicamos a Vuestra Magestad mande procurar con su Santidad que nombre el dicho juez que resida en la corte, que sea perlado para conoscer de las dichas apelaciones que se interponen para Roma, asy de los ordinarios como de los apostólicos». A esta petición de las cortes respondió Carlos V: «a esto



vos respondemos que nos parece bien lo que nos suplicays y vos lo agradecemos, y mandaremos escribir sobrello a nuestro muy Sancto Padre» (7).

Las Cortes de Valladolid del año 1537 suplicaron al Rey que hubiera dos prelados, uno de los puertos a esta parte y otro de los puertos allá, para que conozcan de las apelaciones que se interpusieren de los jueces, delegados y conservadores del Papa; y el rey les dice: «A esto vos respondemos que en esto y otras cosas convenientes al bien destos rreynos se ha suplicado y se suplicará a Su Santidad con mucha instancia lo que convenga» (8).

Más tarde, en el 1551, las Cortes de Madrid suplicaron al Rey gestionase que en España hubiese un juez que conociese en las apelaciones hechas a Roma contra provisiones de los obispados de Burgos, León y Oviedo, que eran exentos e inmediatamente sometidos a la Sede Apostólica, para evitar los grandes gastos que sería necesario hacer en Roma para remediar los agravios; y añaden las Cortes que *la clerecia* de dichos tres Obispados se ofrece a pagar los gastos del juez que se nombrara. Respondió el Rey que «sobre esto se tratará y suplicará a Su Santidad para que provea lo que convenga». En esta petición insisten posteriormente las Cortes de Valladolid de 1559 (9).

Y peticiones similares a las anteriores hacen las Cortes de Madrid de 1563 y las de 1588-1590, quejándose especialmente estas últimas de que los Nuncios en España seguían conociendo causas en primera instancia «contra lo dispuesto en el Concilio Tridentino... en perjuicio de la jurisdicción de los Ordinarios», a lo que contesta el Rey que mandamos a los de nuestro Consejo que tengan gran cui-

---

(7) *Cortes de los antiguos Reinos de León y de Castilla*; cita y fotocopia de CANTERO, ob. cit., págs. 32 y 33 y nota 31.

(8) CANTERO, ob. cit., pág. 35, nota 34.

(9) *Ibid.*, pág. 36-37 y notas 35-37.

dado de que se ejecute el Santo Concilio de Trento en lo que toca a esta petición».

11. De todas estas peticiones de las Cortes, de las respuestas a ellas, dadas por Carlos V y Felipe II, y de otros documentos que podrían aducirse, sólo quiero deducir una conclusión: que en España existía el deseo de que las causas contenciosas se sustanciasen en el territorio nacional sin necesidad de acudir a Roma para ello. Cierto es que en algunas ocasiones se emplearon algunas frases menos convenientes, pero también hay que reconocer que el tono que, en general, predominaba era el de respeto para la persona del Santo Padre, al cual se *suplicaba* que pudiese remedio a los males. Y por lo que toca a las razones o motivos en que se fundamentaban las súplicas, todas ellas tenían en este punto un denominador común: que las causas se sustanciasen con más celeridad; que se evitasen mayores gastos a los litigantes, y que los económicamente más fuertes no avasallasen a los débiles.

12. Es de notar que, cuando se formulaban dichas peticiones, ya existía en España la Nunciatura Apostólica y ya había en España Nuncios con carácter estable, los cuales, en virtud de sus facultades ordinarias, podían conocer en las causas, sin necesidad de que éstas salieran del territorio nacional. Cierto es que había ese remedio; mas también lo es que la potestad de los Nuncios no excluía el recurso directo a la Santa Sede, del cual hacían uso litigantes de mala fe, para retardar la solución de los pleitos o para hacer a la otra parte imposible o muy dificultosa la defensa.

Por otra parte —y ésta sí que fué una dificultad causa de mayores roces— resultábales imposible a los Nuncios conocer ellos personalmente en las querellas que llegaban a su audiencia; tampoco tenían su tribunal constituido de una manera autónoma y debidamente organizado; unas causas las fallaban los Nuncios mismos, otras su Auditor, que no era español, y otros el Nuncio juntamente con el

Auditor. Por todo lo cual el Tribunal del Nuncio no funcionaba normalmente; y de aquí las peticiones de las Cortes y de los Reyes españoles de que se constituyese un tribunal estable y debidamente organizado. Añádase a esto que los gobernantes españoles se mostraban recelosos hacia los Auditores que acompañaban a los Nuncios, a los cuales hacían principalmente dos imputaciones: que no siendo españoles dichos Auditores no podían conocer bien la disciplina y las leyes de España, y que eran exageradas y abusivas las exacciones y honorarios que obligaban a pagar a los litigantes...

13. Que las peticiones hechas al Papa por Carlos V no cayeron en terreno estéril, por lo menos en parte, lo demuestra el hecho de que la Bula de Julio II al Nuncio Juan Ricci le concedía dos cosas de suma importancia: que el Nuncio pudiera conocer en *toda clase* de causas propias del fuero eclesiástico —salvo aquellas benéficas a que me he referido— aunque el conocimiento de las mismas hubiese sido delegado por la Santa Sede a algún juez especial; y que el Nuncio, con el fin de facilitar la expedición de las mismas sin demora, pudiera nombrar los llamados jueces *in Curia* y comisionarles las causas eclesiásticas que creyere conveniente. La Bula no dice expresamente que éstos por fuerza hubieran de ser españoles; pero, dado el fin que se perseguía, no puede dudarse que habrían de serlo.

Cuándo y en qué medida hizo el Nuncio Ricci uso de estas facultades, no es fácil averiguarlo con certeza; pero lo que sí consta es que se dió un gran paso para que las causas eclesiásticas, aun las falladas por jueces apostólicos, no salieran de España, y para que fueran españoles los que hubiesen de actuar como jueces. No debió, sin embargo, ser del agrado de los gobernantes españoles la actuación de Ricci, cuando Felipe II, en el año 1557, poco después de haber subido al trono, publicó el 10 de mayo su injusta e irreverente pragmática, tratando de imponer al Nuncio un

Auditor-Asesor español, y cuando preguntó a los más afa-  
mados teólogos y canonistas españoles «si visto las grandes  
vejaciones y costas, trabajos e inconvenientes que a los súb-  
ditos de estos reinos y al bien público se seguía de ir con  
las lites y pleitos y *negocios* a la corte romana, sería justo  
pedir a Su Santidad que nombrase un legado que expidiese  
en ellos los negocios *gratis*, poniendo su Rota en España  
para la terminación de las lites, sin que hubiera necesidad  
de ir a Roma, y que era lo que su Majestad, no siéndole  
concedido, podrá hacer». El tono de irreverencia, verdadera-  
mente coactivo, impropio de un rey católico —como indu-  
dablemente lo era, y muy de corazón, Felipe II— no neci-  
sita ponderarse. Más cuerdos que algunos otros de los con-  
sultados se mostraron el Consejo Real y Domingo Soto, los  
cuales se opusieron al Memorial de agravios del rey (10).

14. Ante la imposibilidad de ir siguiendo por todos  
sus pasos las vicisitudes posteriores, me he limitado a traer a  
colación los documentos mencionados, porque ellos indican  
bien claramente cuál era el anhelo de los españoles ya en  
el siglo XVI. La exposición detallada de la cuestión histórica  
no me interesa para el enfoque que doy a esta conferencia  
y por ello paso por alto todos los avatares y vaivenes a que  
estuvieron sometidas las relaciones políticas de España con  
la Santa Sede. Por lo mismo, pasaré por alto incluso el  
Memorial de 1633 de CHUMACERO y PIMENTEL —éste úl-  
timo Obispo de Córdoba— la respuesta al Memorial dada  
por Mons. Maraldi, no en todo afortunada, la contrarres-  
puesta y hasta la misma llamada «concordia Fachinetti»  
de 1640 (11), menos afortunada aún, que no llegó a ser  
aprobada, y con razón, por el Papa, pues, más bien que  
concordia, tiene todos los visos de una capitulación incon-

---

(10) CANTERO, ob. cit., págs. 49-51.

(11) *Novis. Recop.*, ley 2.<sup>a</sup>, lib. II, tít. IV.

dicional. De dicha «concordia» dice MUNIZ (12) que «no parece un reglamento, sino un catálogo de irregularidades que el Nuncio se compromete a corregir dentro de su propia casa». Pasaron los siglos XVII y XVIII con fuertes altibajos en las relaciones entre la Iglesia y el Estado español, agraviadas por los excesos del regalismo; se concluyeron en este tiempo los concordatos de 1737 y 1753, en los cuales la cuestión del Tribunal de la Nunciatura o fué silenciada o relegada a un plano muy secundario, por existir otras cuestiones más importantes dignas de atención y arreglo, y así se llegó al año 1769, en que falleció el Papa Clemente XIII y le sucedió en el Pontificado Clemente XIV, amigo personal del Rey Carlos III.

## II. LA ROTA CLEMENTINA

15. Es de notar que por aquellas fechas —último tercio del siglo XVIII— se había ya concretado en tal forma el ambiente acerca del Tribunal de la Nunciatura en España, que todos, el Rey, los vasallos y el episcopado español, unánimemente deseaban la reforma del mismo, y puede decirse que convenían acerca de las líneas generales en que había de ser estructurado, a base de delimitar la jurisdicción contenciosa del Nuncio y de su Auditor y acerca de la forma en que habían de ejercerla los seis jueces *in Curia* que por entonces existían, a los cuales el Nuncio solía someter el conocimiento de las causas.

Después de breves negociaciones, aceptó el Papa las directrices generales propuestas por los españoles y lo demás fué solamente obra de retoque y adaptación. Promulgóse finalmente por el Papa, con fecha 26 de marzo de

---

(12) *Procedimientos eclesiásticos*, tomo I, núm. 261.

1771, el Breve *Administrandae iustitiae zelus* (13), y quedó constituido establemente el Tribunal de la Rota de la Nunciatura Apostólica, que con breves interrupciones en su funcionamiento, debidas a los avatares de la política, subsistió hasta el día 1.º de agosto de 1933.

16. He aquí las líneas generales de dicho Breve pontificio: 1.ª Se privó al Auditor del Nuncio de toda clase de jurisdicción contenciosa. 2.ª Al Auditor se subrogó el Tribunal de la Rota de la Nunciatura Apostólica en Madrid. 3.ª El Tribunal habría de componerse, de momento, de seis Auditores (a los que se añadieron posteriormente dos más) y con ellos habrían de formarse dos turnos de tres Auditores cada uno. 4.ª Se ordenó que el Nuncio habría de pasar al Tribunal las causas que a él llegaran, «del mismo modo y forma —dice el Breve— que nuestro Tribunal, llamado la Signatura de Justicia, en esta nuestra ciudad de Roma ha acostumbrado siempre a someter las causas a los Auditores de la Rota Romana». 5.ª El nombramiento de los Auditores se haría por la Santa Sede, previa presentación del Rey de España. 6.ª El Fiscal habría de ser español y su nombramiento por la Santa Sede habría de recaer en persona del agrado y aceptación del Rey. 7.ª El Nuncio habría de tener un Auditor-Asesor también español y un Abreviador de la misma nacionalidad, nombrados ambos en la misma forma que el Fiscal.

Como se ve por el esquema que antecede, el rey Carlos III consiguió de Clemente XIV lo que tanto habían anhelado los antecesores de aquél, y aún algo más: que las causas eclesiásticas no reservadas a la Santa Sede se terminasen en España; que los Auditores y demás fueran españoles, y que en los nombramientos se procediese de acuerdo entre la Santa Sede y el Rey en la forma dicha.

17. Tal es la Rota de la Nunciatura Apostólica que

---

(13) *Novis. Recop.*, ley 1.ª, lib. II, tít. V.

en 1771 fué establecida en Madrid, a la cual el religioso catalán P. OLEGARIO PICANYOL, no titubeó en calificar alegremente de *odiosa et odiosissima*, quitando importancia a las razones, muchas y de gran peso, que aconsejaron su creación. De ella dice también el P. WERNZ: «quod Tribunal usque ad nostram aetatem non levium difficultatum fuit causa» (14). Esta afirmación del insigne canonista la compartimos si con ella quiere referirse al tribunal que precedió a la instauración de la Rota y fué el inmediato antecesor de ella; pero no si se refiere a la Rota Clementina, pues ésta, si bien algunas veces tuvo que correr la suerte de las alternativas en las relaciones con la Santa Sede, no fué ordinariamente ella la que creó las dificultades y roces entre las dos potestades. En cuanto a la afirmación del P. PICANYOL me limito a recogerla, pero sin hacerle los honores de la refutación.

18. La Rota Clementina subsistió, con ligeras intermitencias en su funcionamiento, hasta el año 1933, en que por expresa y muy razonable disposición de la Santa Sede, originada por la implantación en España de un régimen político laicista a ultranza, cesó totalmente su actividad.

### III. LA ROTA RESTAURADA

19. La actual Rota Española, erigida por Pío XII mediante el «Motu proprio» *Apostolico Hispaniarum Nuntio*, de 7 de abril de 1947 (15), conserva las líneas generales de la Rota de Clemente XIV, pero está más adaptada a la realidad española y más en armonía con la moderna práctica concordataria.

---

(14) Ob. cit., tomo II, núm. 687.

(15) *Acta Apostolicae Sedis*, XXXIX, págs. 155 y sigs.; *Boletín Oficial del Estado* de 6 de mayo de 1947.

Esto supuesto, pasaré por alto muchos puntos referentes a su organización y funcionamiento y me limitaré a hacer algunas consideraciones acerca de las características de su jurisdicción, acerca de la apelabilidad de sus decisiones y acerca de la obra realizada por ella.

### 1. *Características de la jurisdicción.*

20. Al hablar de la jurisdicción del Tribunal de la Rota, conviene destacar, ante todo, que esta jurisdicción es *eclesiástica*, es decir, recibida de la Iglesia, que es la única competente para conocer autoritativamente en las causas que son propias de su fuero. El que las Normas por las que se regulan la constitución y funcionamiento del Tribunal hayan sido incorporadas al ordenamiento jurídico del Estado español por el Decreto-Ley de 1.º de mayo de 1947, y el que a cada uno de los Auditores se les reconozca el carácter de Magistrado del Estado «con todos los derechos civiles que le corresponden» no altera en lo más mínimo el origen y la naturaleza de la jurisdicción de que se hallan investidos. Al incorporar el Estado a su ordenamiento jurídico la ley especial Pontificia organizadora del Tribunal, de ninguna manera ha pretendido arrogarse unas atribuciones que saldrían fuera de los ámbitos de su competencia. Se ha limitado a *considerar* como ley estatal para todos los efectos *civiles* la ley pontificia; y la fórmula de incorporarla al ordenamiento jurídico civil la encontramos no sólo buena, sino óptima, por lo compendiosa y tradicional, diga lo que quiera en contrario algún espíritu hipercrítico. ¿Qué mayor prueba de acatamiento puede el Estado español dar a las leyes de la Iglesia que considerarlas incorporadas a su ordenamiento jurídico? ¿No se hizo esto mismo con el Concilio de Trento y con los Decretos «*Ne temere*» y «*Maxima cura*»? ¿No ha sido frecuentísimo el caso de concordatos que se han pro-



mulgado, en disposiciones aparte, como leyes de la Iglesia y como leyes del Estado? ¿Va a decirse por eso que la Iglesia se salió de la órbita de su competencia porque esos concordatos contuvieran normas sobre materia temporal, o que se haya salido de la suya el Estado por referirse otras a materia espiritual? Tildar de poco afortunada la fórmula empleada se nos figura que es ser más papista que el Papa; sin ir más lejos a buscar ejemplos, en el art. 6.º del «*Motu proprio*» Pontificio se dice que el Jefe del Estado Español, «en el mismo día del nombramiento, dará un decreto reconociendo el nuevo Auditor como Magistrado del Estado, con los derechos civiles propios del cargo». Nadie, creemos nosotros, podrá decir que este precepto del ordenamiento canónico es exorbitante. Lo sería si no hubiera sido concordado.

21. El «*Motu proprio*» si se atiende solamente a su estructura externa, es puramente una ley eclesiástica especial para España. Mas, si nos fijamos más detenidamente en algunos de los preceptos contenidos en sus Normas, nadie podrá poner en duda que se trata de una ley concordada, que fué objeto de negociaciones entre la Santa Sede y el Gobierno español. Así, por ejemplo, se establece: que la lista de candidatos hecha por la conferencia de Metropolitanos se enviará simultáneamente al Nuncio Apostólico y al Jefe del Estado, para que éste pueda exponer las dificultades políticas de orden general contra alguno de los candidatos, si las tuviere; que el nombramiento de cada Auditor se comunicará al Jefe del Estado, para que éste dicte un decreto reconociéndolo como Magistrado estatal; que el nombramiento se hará público al mismo tiempo por la Sede Apostólica y por el Gobierno español, etc. Mas, aparte de todo esto, en el art. 25 del Concordato se incorpora el «*Motu proprio*» al derecho concordatario de nuestra patria; por lo cual el día de hoy ya no puede ponerse en duda que el establecimiento y organización de la Rota Española es

objeto de un convenio solemne concluído entre la Santa Sede y España.

22. Que esta ley concordada contiene un privilegio concedido a la nación española, es evidente. En el preámbulo del «Motu proprio», refiriéndose a la antigua Rota, se le da ese nombre; y en el art. 25 del vigente Concordato leemos: «La Santa Sede confirma el *privilegio* concedido a España de que sean conocidas y decididas determinadas causas ante el Tribunal de la Rota, de la Nunciatura Apostólica.» Este es un privilegio singular y único; pues, si bien es cierto que, con carácter más o menos temporal y transitorio y con facultades más restringidas se han dado casos de poder ventilarse causas en tercera instancia, sin necesidad de recurrir a los Tribunales Apostólicos, un tribunal organizado como el de nuestra Rota, y erigido de una manera estable, para conocer en tercera, y aun cuarta instancia, las causas procedentes de los tribunales españoles, sin que de sus decisiones quepa apelación normal y directa a la Rota Romana, no existe en ninguna nación, por lo menos de la Iglesia Latina. Es un privilegio del cual hablan en sus obras científicas todos los canonistas del mundo y que los extranjeros, muchos de ellos por lo menos, nos envidian. Recientemente escribía *Lecler* (bajo el título «Le nouveau concordat espagnol» (16) lo siguiente: «Quant a la Rote de la Nunciature Apostolique, elle est unique en son genre, elle revêt tous les caractères d'un privilège exceptionnel.» Y dejando paso a su malevolencia para con nosotros, proseguía: «Que dirait-on a Rome si les Etats concordataires s'avisaient de réclamer a leur tour une faveur analogue? (Pues se diría —y recojo la idea que apunta *Pérez Mier*— lo que diría un padre de familia que tiene varias hijas, a todas las cuales ama por igual, y a una de ellas le da una carrera universitaria, a otra le pone un negocio, a otra la mejora en la herencia y a otra,

---

(16) *Etudes*, Janvier 1954, pág. 114.

finalmente, porque no merece más o no lo necesita, la deja con la legítima forzosa. La justicia no consiste en dar a todos lo mismo, sino a cada uno lo suyo). La Rota de Madrid es, según ya he indicado, un privilegio concedido no a una persona privada o grupo de personas, mediante un rescripto vulgar y corriente, sino a toda la nación española, hija devotísima del Papa, mediante una ley Pontificia. Es, asimismo, un privilegio singular de la Nunciatura Apostólica en España, ya que no hay alguna que posea otro igual.

Sentado que la Rota de la Nunciatura es un privilegio, cabe que nos preguntemos si a la jurisdicción que ejerce le conviene el nombre de «jurisdicción privilegiada». Planteamos esta cuestión —de no gran importancia— porque en el lenguaje forense español la voz «privilegiada», aplicada para calificar una jurisdicción, tiene una significación ambigua. Suele en España llamarse jurisdicción «privilegiada» a la que constituye una excepción de la jurisdicción civil ordinaria o común y establece una competencia de fuero especial en favor de ciertas personas; verbigracia, el fuero militar. Tomada en este sentido, no es raro que a la jurisdicción eclesiástica, aunque ésta se ejerza sobre materias puramente eclesiásticas, se la denomine «jurisdicción privilegiada». Tal forma de expresión es completamente inadecuada; pues, al no tener ambas jurisdicciones, la eclesiástica y la civil, el mismo denominador común, ni proceder ambas de la misma fuente de derecho humano, ninguna de ellas puede decirse privilegiada en relación con la otra; ambas son igualmente soberanas, cada una dentro de la esfera de su competencia. Por consiguiente, la jurisdicción del Tribunal de la Rota, que es primariamente jurisdicción eclesiástica, no debe ni puede, frente a la jurisdicción civil, llamarse jurisdicción privilegiada. Mas si se la pone en parangón con la jurisdicción eclesiástica de derecho común, es evidente que le conviene el nombre de «privilegiada», ya que tiene su origen en un

privilegio concedido por la Santa Sede a la nación española. Y esto creemos que no necesita razonarse.

23. Definir hoy la condición canónica y la competencia del Tribunal de la Rota de Madrid, es cosa fácil. Es tribunal ordinario para España por concesión especial de la Santa Sede; pero no es tribunal Apostólico. Como *ordinario* tiene jurisdicción, que le concede el derecho mismo, sin necesidad de recibirla en cada caso; mas las causas en que haya de entender pasan a él por intermedio del Nuncio. Como *no Apostólico*, están sustraídas a su jurisdicción aquellas causas que, aun en primera instancia, están reservadas por el derecho a los tribunales Apostólicos, que son, en concreto, la Rota Romana, la Signatura Apostólica y, para el fuero interno, la Sagrada Penitenciaría. En algún género de causas la Sagrada Congregación del Santo Oficio actúa también como tribunal.

24. Mas no quiero pasar en silencio una nota característica de la actual Rota Española, de la cual carecía la antigua Rota de Clemente XIV. Esa característica, que la hace asemejarse más a la Rota Romana, consiste en que, a pesar de ser un tribunal constituido principalmente para conocer causas en grado de apelación, puede también admitirlas y tramitarlas en primera instancia con ciertas y determinadas condiciones, expresadas en el art. 38, 2), de las Normas, a saber: a) Que un Obispo de España, cuyo tribunal sea competente para conocer en primera instancia, pida al Nuncio, por graves razones, que la causa sea sometida a la Rota, y b), que el Nuncio acceda a la petición, apreciando la gravedad de las razones aducidas.

Ahora bien: las razones más frecuentemente alegadas por los Obispos españoles en estos casos, podemos reducir a dos: razones circunstanciales de escándalo que se seguiría en la diócesis por la índole de la causa que se intenta plantear, y falta de personal especializado en la tramitación y resolución de causas, sobre todo de nulidad

de matrimonio, cuando éstas revistan dificultad especial de carácter técnico.

Que de la tramitación de una causa matrimonial puede resultar escándalo para los fieles, sobre todo en capitales de poca importancia en donde las incidencias de la causa se hacen del dominio público y se convierten en objeto de comentario, es cosa que no puede ponerse en duda. Supongamos, por ejemplo, una causa de separación por adulterio, en la cual fácilmente han de lanzarse a la voracidad pública escenas nada edificantes que hasta entonces permanecían ocultas tras el velo del secreto; escenas y hechos que algunas veces se comprueba que han sido reales, pero que otras, aun no teniendo fundamento alguno o comprobación en los autos, la simple imputación de los mismos a una persona determinada es suficiente para quebrantar irreparablemente su buena fama por aquello de «calumnia, que algo queda».

En algunos casos el solo hecho de hacer que la causa se tramite fuera del lugar en donde las personas, litigantes o terceras, son desconocidas, puede evitar, o por lo menos atenuar, el escándalo entre los fieles y la pérdida de la fama; en otros, no tanto. Es más; en algunos casos, bajo el pretexto especioso de evitar el escándalo, lo único que pretende el litigante de mala fe es sacar la causa de un ambiente en donde la verdad puede resplandecer más fácilmente, y llevarla a un tribunal en donde piensa que habrá de serle más fácil, a causa de la distancia, obnubilar la verdad objetiva con sus artimañas. Claro está que esto rara vez habrá de conseguirlo, porque los jueces Rotaes, ante la introducción de una causa de este género, se ponen más sobre aviso acerca de la finalidad que puede perseguirse. No hay que decir que esta finalidad bastarda influye mucho, no pocas veces, en el ánimo de aquellos que, al amparo del art. 39 de las Normas de la Rota de la Nunciatura, se ponen de acuerdo para llevar en apelación a la Rota Romana, sin pasar por el Metropolitano, una causa fallada por un tribunal sufra-

gáneo. El acuerdo en estos casos no es difícil, si se trata de una causa de nulidad de matrimonio, en cuya declaración estén interesados ambos cónyuges.

Otra razón, que alguna vez se alega para introducir en primera instancia una causa en la Rota de Madrid, es la dificultad que la causa reviste y la falta en la diócesis de personal especializado para tramitarla y fallarla. Los que por razón de nuestro cargo tenemos que intervenir en la sustanciación de causas matrimoniales de nulidad, sabemos por experiencia que esta razón puede no ser ficticia cuando se trata de este género de causas. Las de nulidad son casi todas ellas, salvo raras y contadas excepciones, causas difíciles, sobre todo cuando la mal pretendida nulidad se basa en ciertos y determinados capítulos, entre los cuales figuran, en primera línea, los vicios del consentimiento. Cuando se trata de averiguar si el acto psicológico del consentimiento interno prestado por un contrayente se hallaba sustancialmente viciado, o por lo menos viciado jurídicamente, las pruebas nunca pueden pasar de ser indirectas o presuntivas, ya que nadie puede penetrar en el santuario de la conciencia ni poner en una balanza, para sopesarlos, los actos ilícitos de las facultades anímicas. Por eso el juzgador tiene que estar extremadamene atento a cualquier detalle, por insignificante que pueda parecer a primera vista, con el fin de ver si un hilo suelto puede servirle para desenredar la madeja enmarañada. Ese hilo pueden dejarlo suelto los litigantes; pero puede también dejarlo el mismo juez, si no está muy acostumbrado a observar las acciones y reacciones humanas en la casi infinita variedad de circunstancias peculiares en que los hechos pueden producirse. Es, pues, necesaria, además de una adecuada formación canónica en la teoría del derecho, una pericia judicial que en gran parte es fruto de la aplicación del derecho, o sea de la experiencia.

Esto supuesto, no es de extrañar que haya diócesis en las que el Obispo no tiene, ni puede tener, personal sufi-

cientemente capacitado para instruir debidamente y fallar las causas matrimoniales de nulidad; lo cual, de manera ninguna puede ceder en desdoro del clero diocesano, ya que el disponer en la diócesis de cinco o seis personas por lo menos —las estrictamente necesarias para organizar bien un tribunal— que reúnan las condiciones ligeramente apuntadas, no siempre es posible, por muy buena que sea la voluntad. Añádase a esto que, no obstante el incremento que de veinte años a esta parte ha experimentado el número de causas de nulidad, hay diócesis en las que, por fortuna, es raro que se introduzca alguna; de lo cual resulta que falta la ocasión para que el personal de la Curia de justicia pueda ir formándose en cargos subalternos, para poder algún día desempeñar fructuosamente los de mayor responsabilidad, cuales son los de jueces, fiscal y defensor del vínculo.

Ha sido, pues, acierto indiscutible en las Normas de nuestro Tribunal de la Rota de Madrid el abrir un cauce para que en él pueda sustanciarse en primera instancia algunas causas; cauce del cual han sabido ya aprovecharse algunos Obispos españoles.

## 2. *Apelabilidad de las decisiones Rotales.*

25. Una cosa es que la Rota no sea Tribunal Apostólico, y otra bien distinta que de las resoluciones del Tribunal quepa apelación formal y *directa* a los Tribunales Apostólicos, verbigracia, a la Rota Romana.

Esta, la cuestión de la apelabilidad de las sentencias de nuestro Tribunal a la Rota Romana, para nadie es hoy un secreto que fué, tal vez, el escollo más difícil de salvar en las negociaciones entre la Santa Sede y el Estado español. En dichas negociaciones jamás trató de excluirse la legitimidad del recurso directo, en cualquier causa y en cualquier fase del litigio, a la persona misma del Romano Pontífice;

recurso que establece explícitamente el canon 1.569 y que recoge en toda su integridad el art. 35 de las Normas concordadas por las que se rige nuestro Tribunal. Sobre todos los tribunales de la Iglesia, incluso sobre los Apostólicos, está siempre la persona del Papa, sin restricción de ningún género que pueda afectar no sólo a su potestad radical, pero ni siquiera en cuanto al uso legítimo y libérrimo de la misma en cualquier momento y cualesquiera que sean las circunstancias personales o reales del litigio. A esta potestad plena e inalienable del Papa debe corresponder el derecho de cualquier súbdito de recurrir a él, en asuntos tanto contenciosos como administrativos, en tanto el Papa no limite ese derecho de los fieles; limitación que juzgamos no sería oportuna.

26. Establecido este principio básico y fundamental que corresponde a la potestad del Sucesor de San Pedro por razón de su Primado sobre toda la Iglesia y sobre todos y cada uno de los fieles, tanto gobernantes como gobernados, no hay inconveniente alguno en que, en virtud de esa potestad soberana, se reglamente la apelabilidad entre cualesquiera órganos de la administración de justicia inferiores al Romano Pontífice, e inferiores a éste son incluso los Tribunales Apostólicos. Y esto, y nada más que esto, es lo que se ha hecho mediante las Normas especiales de constitución y funcionamiento del Tribunal de la Rota de la Nunciatura Apostólica en España: regular la apelabilidad en tal forma que de las sentencias y decisiones de la Rota de Madrid no quepa apelación *directa* a ningún otro Tribunal. No se dice esto explícitamente en las Normas, pero sí con la suficiente claridad para que del texto y contexto de su articulado pueda deducirse, máxime si se tienen en cuenta las vicisitudes por las que pasó su elaboración.

27. Sin embargo, no todos, al parecer, vieron esto tan claro. BONET sostuvo un criterio diametralmente opuesto



al comentar en 1947 (17) el recientemente publicado «*Motu Proprio*» *Apostólico Hispaniarum Nuntio*, dando como induditable —«evidente», dice él— que de las sentencias de la Rota de Madrid cabe apelación normal y directa a la Rota Romana, cuando a tenor del derecho común no esté excluída la apelación o recurso a un Tribunal superior y en el Tribunal de nuestra Rota se hayan agotado los Auditores para constituir un nuevo turno, a tenor del art. 41 de las Normas, o cuando hayan sido declarados sospechosos todos o la mayor parte de los Auditores, que es el caso a que se refiere el art. 29. Es más; el entonces catedrático de la Universidad Pontificia de Salamanca, y actualmente preclaro Auditor de la Rota Romana en representación de España, llegó a sostener que aquel Tribunal Apostólico es competente para conocer en la misma excepción de sospecha, a tenor del art. 28 de las Normas, cuando ésta se propone contra la mayor parte de los Auditores o contra todo el Colegio Rotal de Madrid. La misma doctrina sostiene ARIÑO (18), por lo que se refiere a la interpretación que ha de darse al art. 41, pero sin razonar lo que afirma.

La razón —puede decirse que única— esgrimida por BONET es que en los tres citados artículos de las Normas se dice que la causa «se devuelve a la *Santa Sede*» (arts. 41 y 29) y que sobre la excepción de sospecha «conoce la *Santa Sede*» (art. 28); y, como el nombre de «*Santa Sede*» comprende los Tribunales de la misma, a tenor del canon 7, concluye él que las palabras «*Santa Sede*» de los expresados artículos significan «*Rota Romana*», y que por consiguiente a ésta corresponde conocer normalmente, en virtud de su

---

(17) «El restablecimiento del Tribunal de la Rota de la Nunciatura Apostólica», en *Revista Española de Derecho Canónico*, 1947, págs. 496-563 y, en especial, págs. 550-553.

(18) «Naturaleza y características de las causas matrimoniales», en *Las causas matrimoniales* (Salamanca. 1953), pág. 33.

potestad ordinaria y sin necesidad de comisión Pontificia, en los tres casos a que hemos hecho referencia.

28. Nunca nos convenció el razonamiento del insigne canonista y dilecto compañero de magisterio en la Universidad Salmantina, como no logró tampoco convencer, entre otros, al P. CABREROS (19), cuyas razones no vamos a repetir. El canon 7 dice que bajo el nombre de «Santa Sede» vienen comprendidos *en el Código* —«in hoc Codice»— los tribunales Apostólicos; y el «Motu proprio» *Apostolico Hispaniarum Nuntio*, en el que se hallan contenidas las Normas de la Rota Española, no es el Código ni forma parte del Código. Cae, por lo tanto, por su base la razón alegada. Pero aún hay más. En el mismo canon se condiciona y restringe la norma en él establecida, diciendo que ella ha de entenderse así, *si por el contexto no aparece otra cosa* —«nisi... sermonis contextu aliud appareat»—. Ahora bien: aplicando esta norma de interpretación del Código a la interpretación del «Motu proprio», fácilmente se echa de ver que en él se trató de hacer distinción entre «Santa Sede» y «Rota Romana»; pues mientras a ésta se la nombra explícitamente en el art. 39 de las Normas —el cual permite apelar directamente a la Rota Romana contra las sentencias dictadas en *primera instancia* por los Tribunales de cualesquiera *Ordinarios*, si ambas partes se ponen en ello de acuerdo—, contra las sentencias o decisiones de la Rota Española sólo se dice que la causa «se devuelve a la *Santa Sede*». La distinta manera de expresarse uno y otro artículos es harto significativa, sobre todo si se tienen presentes los preliminares en la gestación del «Motu proprio».

29. Hoy ya no puede caber duda alguna, después de la resolución de la Secretaría de Estado de Su Santidad, de

---

(19) «Naturaleza y competencia de la Rota de la Nunciatura Apostólica en España», en *Revista Española de Derecho Canónico*, 1947, páginas 863-895.

22 de enero de 1954, cuyo texto literal en su parte dispositiva es el siguiente: «a) Verificandosi il caso previsto dall'art. 41 delle Norme, che ha dato motivo alla presente pratica, si dovrà, per il tramite della Sacra Congregazione degli Affari Ecclesiastici Straordinari, indirizzare un'istanza al Santo Padre, il Quale prenderà poi le decisioni che Gli sembreranno opportune; b) Uguale prassi dovrà seguirsi anche nei casi cui agli art. 28, 29 e 34 delle Norme che contemplano parimenti la devoluzione del procedimento alla Santa Sede. Sua Santità ha inoltre disposto che, in quanto necesario, sia riconosciuta piena validità ai procedimenti fino ad ora seguiti per quel che concerne le cause trattate in precedente istanza dal Tribunale della Rota della Nunziatura e che siano state poi definite dal Tribunale della Sacra Rota Romana o si trovino tuttora pendenti dinnanzi al giudizio di quest'ultima». Esta disposición del Santo Padre, que revela una vez más el amor y la benevolencia de Su Santidad hacia las cosas de España, puede reducirse a los siguientes puntos: 1.º Que de las sentencias de la Rota de Madrid no cabe apelación directa a la Sagrada Rota Romana, ni aun en el caso de que en aquélla, por cualquier causa, no pueda constituirse un nuevo turno. 2.º Que todo recurso que se interponga ha de dirigirse al Santo Padre, y la petición ha de hacerse a El, no por medio de la Sagrada Congregación de Sacramentos —si la causa fuere matrimonial— ni de la Signatura Apostólica, sino por medio de la Sagrada Congregación de Asuntos Extraordinarios, como suele hacerse siempre que se trata del cumplimiento y ejecución de Convenios entre la Santa Sede y los Estados. 3.º Que la misma práctica habrá de seguirse cuando se trate de juzgar acerca de la excepción de sospecha propuesta contra la mayor parte de los Auditores o contra el Colegio Rotal en pleno. 4.º Que lo mismo habrá de hacerse cuando algún Auditor sea llevado con finalidad punitiva ante la Santa Sede por quebrantamiento del secreto profesional o por perjuicio dolo-

samente irrogado por él a los litigantes. 5.º Que el Santo Padre dispone que, en cuanto sea necesario, se reconozca plena validez a la sustanciación ante la Rota Romana de aquellas causas que fueron, antes del 19 de enero de 1954, llevadas directamente a ella después de haber sido tratadas en la Rota de la Nunciatura Apostólica.

Pláceme hacer constar aquí dos casos muy significativos de la benevolencia del Romano Pontífice para con nuestro Tribunal español, ambos muy recientes. Tratábase en el primero de ellos de revisión de una causa matrimonial con dos sentencias conformes, en una de cuyas instancias había conocido la Rota de Madrid; y el Romano Pontífice, a cuya persona acudió uno de los litigantes a tenor del canon 1.569, decretó que acerca de la revisión conociera en nueva instancia nuestro Tribunal *videntibus omnibus*. Referíase el segundo a una causa fallada en primera instancia por un tribunal sufragáneo español, de cuya sentencia apeló directamente al Papa, *omisso Metropolitano*, la parte vencida en el juicio; y el Papa decretó que la causa se tramitara en segunda instancia ante el Tribunal de la Rota Española.

### 3. *Actividad y obra de la Rota.*

30. La obra de la Rota tiene dos aspectos: uno que podemos llamar material o interno, y otro formal, externo o de repercusión en los tribunales españoles inferiores.

31. En cuanto al primero de ellos me parece conveniente hacer un parangón entre dos quinquenios, con el fin de que resalte más cómo han cambiado las circunstancias. Para ello he elegido el último que precedió a la supresión de la antigua Rota (1926-1930) —prescindiendo de los años 1931 y 1932, en los que su funcionamiento ya no fué normal— y el primero que siguió a su restauración.

Durante aquél ingresaron en la Rota 69 causas; durante éste, 131, o sea casi el doble en el mismo período de tiempo. Y clasificando esas causas por razón de la materia, corresponden a dichos quinquenios, anterior a la supresión y posterior a la restauración, las siguientes causas matrimoniales: *de separación*, 51 contra 80; *de nulidad*, 5 contra 50; *varias*, 13 contra 1. Tomando como base para hacer el cálculo proporcional las ingresadas en el quinquenio anterior a la supresión, vemos que éstas, después de la restauración del Tribunal, han crecido o disminuído en la siguiente proporción: las de *separación* han experimentado un aumento del 60 por 100; las de *nulidad*, otro de 1.000 por 100; y las restantes han sufrido una disminución importante, hasta quedar reducidas de 13 a 1. En la clasificación hecha están incluídas todas las causas, tanto las principales como las incidentales.

Con respecto a las de nulidad de matrimonio, me parece oportuno hacer resaltar que en el primer quinquenio después de la restauración del Tribunal, se han pronunciado 13 sentencias afirmativas, o sea declaratorias de la nulidad. Las restantes, hasta completar la cifra de 50, o han obtenido sentencia negativa, o se hallan pendientes de resolución, o han sido abandonadas, o no admiten sentencia definitiva por ser incidentales. Quisiera que esto sirva de respuesta a quienes, sin pensarlo siquiera, han propalado cifras verdaderamente astronómicas, asegurando que en los cuatro primeros años de actividad del Tribunal se habían pronunciado nada menos que 89 sentencias afirmativas, ni una más ni una menos.

No creo necesario establecer la proporcionalidad por razón del territorio de donde procedían las causas ingresadas en la Rota, pero sí puedo decir que la gran mayoría de ellas vinieron de la región levantina, de las provincias eclesiásticas de Tarragona y Valencia, sobre todo de esta última, la cual, con gran ventaja, se lleva la palma sobre todas,

si se tiene en cuenta el número de habitantes de su territorio. En cambio, puedo decir que son rarísimas las causas que han llegado a la Rota procedentes de las regiones noroesteñas, de Castilla la Vieja y de Aragón.

Hubo épocas en que no pequeña parte de la actividad de la antigua Rota la absorbían las causas beneficiosas, sobre todo las referentes a los patronatos sobre parroquias. Últimamente era ya muy reducido el tanto por ciento que correspondía a este género de causas, las cuales hoy han casi desaparecido, por no abundar los sacerdotes que aspiran a obtener parroquias por este medio. Sobran las parroquias vacantes y escasean los sacerdotes para cubrirlas, por lo cual no es necesario que éstos sostengan pleitos para llegar a ser párrocos en propiedad. A la actual Rota no ha llegado hasta ahora pleito alguno de esta clase.

Tal es, a grandes rasgos, la actividad material de la Rota Española. Resta, pues, decir algo acerca de su actividad por lo que se refiere al punto de vista estrictamente jurídico, sobre todo de la repercusión que en este campo ha tenido sobre otros organismos españoles de la administración de justicia.

32. En primer lugar he de decir que, desde el primer momento de su actuación, se fué eliminando del procedimiento judicial todo lo que no se halle dentro de las normas canónicas procesales. Estas, y sólo éstas, son las que se observan. Ha sido, pues, desterrado en absoluto el llamado «Resumen del procedimiento práctico del Supremo Tribunal de la Rota de la Nunciatura Apostólica en varios asuntos de su competencia», calcado todo él, mejor se diría copiado literalmente de la Ley de Enjuiciamiento civil española; procedimiento que, sobre no ser canónico, era completamente inadecuado y absolutamente inaplicable a la tramitación de la inmensa mayoría de las causas eclesiásticas. No quiero con esto decir que los dignísimos Auditores que nos precedieron en la antigua Rota hubieran procedido

arbitrariamente en la aplicación de aquellas normas; pues el procedimiento aquél gozaba de la aprobación que le había otorgado el Nuncio Apostólico, Mons. Bianchi, con fecha 4 de junio de 1881. Tal vez por eso, y acaso también porque hasta la promulgación del Codex no existía un procedimiento legal orgánico y sistemático en las fuentes del Derecho eclesiástico, no era raro que también en los Tribunales inferiores procurara acomodarse el procedimiento canónico al de la ley de Enjuiciamiento civil española. Si hoy todavía queda algún vestigio, es de esperar que rápidamente desaparezcan, al observarse cómo otro Tribunal superior español, el de la Rota, aplica estrictamente todas y solas las normas canónicas.

33. Asimismo, desde la restauración de la Rota, se implantó el uso del latín en la tramitación de los pleitos, de tal forma que todos los decretos, providencias de puro trámite y toda clase de sentencias se redactan en lengua latina. Y esto se hace no sólo porque así esté preceptuado, sino también porque es la forma más conveniente de hacerlo, sobre todo en aquellas actuaciones, verbigracia, las sentencias que, forzosamente, han de tener cierta divulgación. A nadie se le oculta que en gran número de sentencias matrimoniales hay que someter a examen actos lúbricos o difamantes; y para tratar estas materias, la lengua latina, con sus frases y términos técnicos consagrados por el uso, es indudable la más adecuada. Pues bien; el solo hecho de que el Tribunal de la Rota, al dirigirse a los tribunales inferiores de España, lo haga siempre en latín, no obstante serle familiar la lengua española, hace que esos tribunales vayan imitándole. Si esto lo hiciera un Tribunal no español, verbigracia, la Rota Romana, no se daría gran importancia al hecho, que parecería lo más natural en él; pero que lo haga un Tribunal español, al cual están subordinados todos los demás de nuestra patria, no puede menos de servir de ejemplo a éstos; ejemplo que ya secundan no pocos.

A manera de ejemplo, citaré algunos casos más, sin concretar demasiado, que demuestran cómo la práctica rotal va dejando sentir su influjo en los tribunales eclesiásticos inferiores.

34. Al inaugurarse el Tribunal en el año 1948, y durante algún tiempo después, se introdujeron en la Rota algunas causas que habían sido ya falladas en dos instancias y en ambas habían recaído sentencias conformes. Tratábase de causas matrimoniales, sobre todo de nulidad, que son precisamente aquellas en que los litigantes no se avienen a conformarse con sentencias adversas a sus pretensiones; pues en este género de causas no se trata de derechos patrimoniales, sino de la misma libertad: o permanecer para siempre ligados por el vínculo matrimonial, o romper las amarras de él y quedar en libertad para pasar a otras nupcias. En estas circunstancias el cónyuge vencido en ambas instancias —o los dos, si ambos tenían interés en la declaración de nulidad de su matrimonio— no titubearon en introducir en la Rota todo género de recursos en contra de las sentencias, algunos de ellos verdaderamente estafalarios. Pero uno de los que con más frecuencia se introducían era el de la restitución *in integrum*, directamente contra las sentencias dictadas, sin tener presente que éste es precisamente el único recurso que no cabe contra las sentencias matrimoniales, ya que este recurso solamente puede entabarse contra aquellas sentencias que han adquirido ya autoridad de cosa juzgada, y las matrimoniales jamás adquieren dicha autoridad. Fué preciso que la Rota dijera una y otra vez que tal recurso no puede interponerse, para que los defensores de los litigantes se convencieran al fin de ello; y hoy ya no se presentan casos de restitución *in integrum*, y en cambio se acude al remedio jurídico de la nueva proposición o revisión —«*retractatio*»— de la causa, bien sea aduciendo argumentos nuevos y graves, si hay ya dos sentencias conformes, o bien planteando pura y simplemente



la revisión, sin aducir argumentos de ninguna clase, cuando no hay dichas dos sentencias conformes, pero ha pasado ya el plazo fatal de los diez días para interponer apelación formal y directa contra la sentencia. Teniendo los litigantes —mejor diríamos, sus defensores— abierta y patente en el Codex la vía ordinaria para impugnar la sentencia mediante la revisión de la causa, acudían a remedios, absurdos no pocos, con los cuales no se conseguía otra cosa que perder tiempo y dinero.

35. Alguna revisión de causa matrimonial ha habido que admitir en la Rota, no obstante haber dos sentencias conformes, porque el argumento nuevo y grave, que realmente existía, no era otro que el haberse practicado defectuosamente la prueba en el tribunal inferior o el haberse denegado en el de segunda instancia la instrucción supletoria pedida por alguna de las partes. Si ambos tribunales inferiores hubieran procedido con la exactitud y minuciosidad que exige el tratamiento de las causas matrimoniales, tal vez no se hubiera llegado a admitir la revisión de la causa y se hubieran evitado los perjuicios de toda índole que supone la tramitación de una instancia ulterior.

36. Siendo difíciles todas las causas matrimoniales, algunas lo son más que otras, sobre todo aquellas que se refieren a vicios del consentimiento prestado en el acto de contraer. En tales causas el juzgador tiene, en gran parte, que extraer la certeza de presunciones más o menos graves que se derivan de los actos externos reveladores del acto psicológico, puramente interno. A tal certeza no puede llegarse, si la prueba testifical no es extremadamente aquilatada y rigurosa en cuanto a toda clase de circunstancias que han rodeado el acto; de donde resulta que las respuestas monosilábicas —«sí» o «no», «es cierto» o «no es cierto»— máxime si con ellas se contesta a una pregunta ambigua, capciosa o complicada, no pueden tener gran valor o fuerza probatoria para deducir de ellas la verdad. Por llegar a la

Rota causas poco cuidadosamente instruídas, adoleciendo la prueba de los defectos expresados, frecuentísimamente ha sido preciso suplir las deficiencias mediante una instrucción parcial y algunas veces casi total en cuanto a los puntos fundamentales. De aquí ha resultado que los tribunales poco cuidadosos —los menos, en verdad— han sabido deducir consecuencias del proceder de la Rota y ha podido observarse cómo ha cambiado su manera de proceder en la instrucción de causas posteriores. Otro tanto ha de decirse de algún tribunal de apelación, que antes se mostraba reacio a admitir nueva prueba en segunda instancia, y ahora ya no procede así, en vista de que la Rota la admite con facilidad, aun en las terceras instancias.

37. No quiero decir con esto que la Rota ha creado una jurisprudencia que llene lagunas existentes en las normas procesales canónicas, ya que esas lagunas en realidad no existían en la legislación; pero sí ha contribuído a que las normas existentes se apliquen cuidadosamente dentro de lo posible. Y esto no es poco. Téngase a la vista que, tratándose de tribunales inferiores españoles, a otro tribunal español superior, a la Rota, le es más fácil conocer y poner remedio a los males, más o menos endémicos, que aquejan a aquéllos sin que los mismos se den cuenta de la enfermedad. Este es un tanto que la Rota española se ha apuntado ya en su haber y que el Tribunal apostólico de la Rota Romana no habría podido tan fácilmente conseguir, pues el influjo de un organismo, sobre otro crece en proporción inversa a la distancia a que uno y otro se hallan situados.

Dentro de las fronteras de nuestra Patria nos conocemos mejor unos a otros; unos jueces a otros jueces, y los jueces a los procuradores y abogados que trabajan en los tribunales eclesiásticos españoles. Por lo cual, los que tenemos la misión de juzgar, más fácilmente descubrimos la propensión que algunos patrocinadores de causas tienen a hacer uso de ciertas artimañas en detrimento de la verdad

y de la justicia; y conocido el mal, no cabe duda que es más fácil ponerle remedio. La Rota española lo ha conocido en algún caso y ha sabido aplicar el remedio oportuno.

38. Y con esto he terminado. El Tribunal de la Rota de la Nunciatura Apostólica en España no es odioso ni tiene porqué ser odiado por nadie. Es muy beneficioso para nuestra Patria, sin detrimento para los intereses generales de nuestra Madre la Iglesia. Si los extranjeros nos lo envidian, allá ellos. Nosotros sabremos siempre agradecer al Papa este singular privilegio que se ha dignado conceder a la Nunciatura Apostólica y a la Nación española.



# EL CONCORDATO Y LA ENSEÑANZA

MARIANO PUIGDOLLERS  
Catedrático de Derecho Natural



Una de las facetas más importantes del nuevo Concordato es la relativa a la enseñanza.

Materia ésta de la que no se ocuparon ni la Concordia Fachenetti, de 1640, en el reinado de Felipe IV, que se redujo a reglamentar los aranceles del Tribunal de la Nunciatura; ni el de 1737, entre Felipe V y Clemente XII, de efímera vigencia; ni tampoco el Concordato de 1753, entre Fernando VI y Benedicto XIV, en el que se liquida definitivamente el pretendido Patronato Universal de los reyes de España y se pone fin a la lucha entre las Reservas pontificias y las Regalías de la Corona, llegando a un acuerdo en materia benefical que, con ligeros retoques, pervive hasta los días de la segunda República española.

Es en el Concordato de 1851, entre Isabel II y Pío IX, donde por primera vez se plantea el tema de la enseñanza. En efecto, después de declarar en su artículo 1.º que la Religión Católica Apostólica Romana es la única de la Nación española, añade en su artículo 2.º: «En su consecuencia, la instrucción en las Universidades, Colegios, Seminarios y Escuelas públicas o privadas de cualquier clase, será en todo conforme a la doctrina de la misma Religión Católica».

No se limitó el texto concordatario a esta declaración ciertamente rotunda, sino que proveyó también a su eficaz cumplimiento, disponiendo: «No se pondrá impedimento alguno a los Obispos y demás Prelados diocesanos encargados de velar sobre la pureza de la doctrina de la Fe y de las costumbres, y sobre la educación religiosa de la juven-

tud en el ejercicio de este cargo, aun en las escuelas públicas.»

Y más adelante, al final del art. 3.º, añadía: «Su Majestad y su Real Gobierno dispensará asimismo su poderoso patrocinio y apoyo a los Obispos en los casos que lo pidan, principalmente cuando hayan de oponerse a la malignidad de los hombres que intenten pervertir los ánimos de los fieles y corromper sus costumbres, o cuando hubiere de impedirse la publicación, introducción o circulación de libros malos y nocivos.»

Toda la actividad de la Iglesia Católica en los años posteriores a la guerra europea de 1914, se dirigió bajo el Pontificado glorioso de Pío XI, a concordar con las naciones europeas sobre diferentes materias de naturaleza mixta, entre ellas la enseñanza. A este fin responden los Concordatos de: Letonia, de 1922; Polonia, de 1925; Lituania y Rumania, de 1927, e Italia, de 1929, suscritos todos ellos por el Cardenal Gasparri, en representación de la Santa Sede. Y también los Concordatos de: Baviera, de 1924; Prusia, de 1929; Baden, de 1932; Austria, de 1933, y el celebrado aquel mismo año por el III Reich Germánico. Todos estos suscritos por el Cardenal Pacelli, hoy Papa Pío XII.

Hemos prescindido del Protocolo entre la Santa Sede y el Gobierno portugués, de 15 de abril de 1928, acordado para eliminar las dificultades que presentaba la ejecución del Concordato de 1886, en época de la Monarquía. Era como la puesta a punto del viejo Concordato y se refería a demarcación de diócesis, nombramiento de Obispos, y el problema de la doble contribución que se planteaba en aquel Concordato. Igualmente ocurre —y por eso prescindimos de él— con el *Modus vivendi* entre la Santa Sede y la República de Checoslovaquia, que entró en vigor el 2 de febrero de 1939, y que se refiere también a demarcación diocesana; administración de bienes que habían sido se-



cuestrados a la Iglesia, encomendada a una Comisión presidida por el Obispo diocesano; problemas de Ordenes y Congregaciones Religiosas; trámite del *Nihil obstat* para el nombramiento de obispos, y juramento de fidelidad de los mismos.

En todos estos Concordatos una de las materias más trabajadas por la Iglesia es la relativa a la educación. Sus puntos principales son: Primero, enseñanza de la Religión en las escuelas públicas, con carácter obligatorio en la mayor parte de los casos. Segundo, profesorado en esta disciplina elegido por la Iglesia o nombrado por la autoridad civil con la anuencia de la Iglesia. Tercero, remoción de este profesorado por causa de Fe o de costumbres. Cuarto, vigilancia ejercida por los Prelados en la enseñanza de la Religión. Finalmente, el tema de la libertad de la enseñanza.

Nada de particular tiene que la Iglesia haya dado relevancia a esta materia y hecho objeto de tema preferente en los modernos Concordatos, pues no hay ciertamente obra humana comparable como la de educar a los demás. LUIS VIVES, artífice de una de las doctrinas pedagógicas más notables del Renacimiento, de tal forma elogia y ensalza la obra educativa, que a ella dedica varios de sus tratados, como los *De anima*, *De tradendis Disciplinis*, *De Causis corruptarum artium* y sobre todo en el *De subventione pauperum*, expresando que no hay labor humana comparable en excelsitud, en grandeza y en eficacia como la tarea de educar a la juventud. Porque la educación, como decía Pío XI en la Encíclica «*Divini illius Magistri*», a la que frecuentemente nos referiremos, «es la formación del hombre tal como el hombre debe ser y tal como debe portarse en esta vida terrena para conseguir el fin sublime para el cual fué creado». Es decir, la obra de la educación no es otra cosa que el desarrollo de todas las facultades del individuo en orden a su último fin. Decimos que la formación

debe ser total, esto es, ha de abarcar al *totus homo*, a su alma y a su cuerpo. La fórmula clásica de la *mens sana in corpore sano* es un acierto de expresión. Pero la *mens*, el alma, está dotada de dos actividades fundamentales: una *aprehensiva*, por la que capta como antena receptora de fina selectividad, el mundo exterior y también su mundo interior transformándolos en un sistema de conceptos, y otra *expansiva*, porque por ella se desplaza el hombre de sí mismo para vincularse a los demás, con los otros seres, con las cosas, por medio del afecto. Y a la manera como en el mundo físico, el equilibrio se obtiene de maravillosa proporción de fuerzas distintas, de igual modo el equilibrio psíquico del ser humano sólo se consigue a base de un paralelo, constante y progresivo desarrollo de la inteligencia y de la voluntad, cuyo más alto grado posible constituye la perfección humana.

Por esto no son sólo los avances científicos y la técnica los que hacen perfectos y felices a los hombres y a las sociedades, sino cuando esos avances van acompañados de un perfeccionamiento moral; esto es, cuando los hombres son más buenos. Maravillosamente expresa esta idea el maestro incomparable MENÉNDEZ Y PELAYO en *La ciencia española*: «Cuando el progreso material no va acompañado del progreso moral, de las cimas de la grandeza, el hombre desciende a las simas de la barbarie». Y es que —volviendo a VIVES— la cultura tiene una doble misión: ha de servir, en primer lugar, a la vida; pero ha de servir también a la virtud: «Ad parandam vitam, ad parandam virtutem.» Tal era la fórmula del insigne pensador. Fórmula cristiana, bien distinta del pesimismo rousseauiano, de que el progreso de las artes y de las ciencias ha contribuido a corromper las costumbres.

De suprema importancia es la obra de la educación cristiana no sólo para los individuos, sino también para las familias y para toda la sociedad humana, que con ello se me-

jora. Pues es incuestionable que la perfección del todo es el resultado de la perfección de las partes que lo componen. Es sobre todo obra de insuperable excelencia, por ser la que atiende en último término a asegurar la consecución del fin supremo del hombre en la otra vida y entretanto conseguir el máximo bienestar posible, la paz y tranquilidad en la vida presente. Y una ordenada educación cristiana de la juventud es la manera más eficaz con que puede realizarse por parte del hombre, porque, como dice Pío XI en su citada Encíclica, implica una cooperación con la actividad divina perfeccionadora de los individuos y de la sociedad, en cuanto que la educación imprime en los ánimos la primera, la más patente, la más duradera dirección de la vida, según la conocidísima sentencia del sabio: «La senda en la que comienza el joven a andar desde un principio, esa misma senda seguirá también cuando sea mayor».

La importancia que tiene la formación cristiana en la primera edad la puso de relieve JUAN LUIS VIVES en su diálogo *Euntes ad ludum litterarium*, recordando sin duda los años de su niñez, cuando el padre un buen día le tomó de la mano y le llevó a la escuela, y el diálogo sostenido entre su padre y el maestro a quien denomina Philopono, lo relata en los términos siguientes:

PHILOPONO.—¿Qué os trae por aquí?

PADRE.—Os traigo a este hijito mío para que de una bestia hagas un hombre.

PHILOPONO.—Pondré en ello actividad diligente, y se convertirá de animal en hombre, y de disoluto en frugal y bueno.

PADRE.—¿Por cuánto enseñas?

PHILOPONO.—Si el niño aprovecha bien, barato; si poco, caro.

PADRE.—Agudo es esto que dices y sobre manera prudente, como todo. Partamos, pues, entre los dos este cui-

dado: tú para enseñarle diligentemente, yo para recompensar bien tu trabajo.

Para VIVES, pues, educar es hacer posible la racionalidad del hombre, al desarrollar todas las aptitudes y cualidades de la personalidad dominando los instintos y tendencias animales.

¿A quién corresponde la obra de educación? La educación es obra necesariamente social, no aislada, ni solitaria; no es obra de uno, es obra de todos, del conjunto. Es un condominio ejercido en el alma del niño por tres sociedades necesarias y completas, íntimamente relacionadas, en el seno de las cuales nace el hombre: la Familia, el Estado, la Iglesia. Las dos primeras, de orden natural; la tercera de orden sobrenatural. Este condominio para que sea pacífico, es necesario que se ejerza por cada una de las autoridades de estas tres sociedades, dentro de los límites de su propia órbita, de acuerdo con su propia naturaleza. Lo contrario sería perturbador del alma del niño, haría estéril la labor educativa y causaría violencia a la justicia.

En primer lugar aparece la familia llamada a realizar la obra de la educación, por haber sido instituída por Dios para un fin específico, cual es la procreación y educación de la prole; sociedad que por esto tiene prioridad de naturaleza, prioridad de tiempo, y por consiguiente cierta prioridad de derecho respecto a la sociedad civil.

Ya la filosofía antigua reconoció esta verdad. Así, ARISTÓTELES en su tratado *De la generación*, dice: «El que da una forma, necesariamente da lo que es propio de la forma. Así, el que da la forma de fuego, necesariamente ha de dar lo que es propio del fuego, que es el calentar. De igual manera el padre, que es el que da la forma de hombre, necesariamente tiene que dar lo que es propio del hombre, que es el ser de la razón.» Con estas palabras el Filósofo expresó con exactitud cómo la educación es obra que corresponde principalísimamente, *ex natura sua*, al padre de familia. Sin

embargo, la familia es sociedad imperfecta, porque no dispone de todos los medios necesarios para el propio perfeccionamiento, mientras que el Estado es sociedad perfecta, por contener en sí todos los medios para el cumplimiento de su propio fin, que es el bien común temporal, el de esta vida terrena, manteniendo la paz social. De donde se sigue que desde este punto de vista, esto es, en orden al bien común, la sociedad civil tiene preeminencia sobre la familia, que alcanza precisamente en aquélla su conveniente perfección temporal.

Pero fué a la familia, en el orden natural, a la que —como dice Pío XI— comunicó Dios inmediatamente la fecundidad, principio de vida y consiguientemente principio de educación para la vida, junto con la autoridad, principio de orden. Por esto el derecho de la familia es anterior y superior al derecho del Estado, y consiguientemente, en orden a la educación, el derecho de los padres es anterior al derecho del Estado.

SANTO TOMÁS en varios pasajes de la *Summa Theologica*, razona cómo el padre participa de modo singular de la razón de principio, que de modo universal se encuentra en Dios, «porque es el principio de la generación, educación, enseñanza y de cuanto se refiere a la perfección de la vida humana» (II<sup>a</sup> II<sup>ae</sup>, q. CII, a 1). «Porque la naturaleza no pretende tan sólo la generación de la prole, sino también su desarrollo y progreso hasta el perfecto estado del hombre en cuanto que es hombre, que es el estado de virtud.» (III<sup>a</sup> q. XLI, a. 1). Concepto que coincide con el de LUIS VIVES al entender la educación *ad paramdam vitam, ad paramdam virtutem*. De todo lo cual, concluye el Santo Doctor, que los hijos son *aliquid patris*, algo del padre. Por lo que es de derecho natural que el niño, antes del uso de la razón, esté bajo el cuidado del padre. Sería, pues, contra la justicia natural que el niño, antes del uso de la razón, fuese sustraído

al cuidado de los padres, o de alguna manera se dispusiese de él contra la voluntad de aquéllos (II<sup>a</sup> II<sup>o</sup>, q. X, a. 12).

Este derecho sagrado no puede ser despóticamente utilizado. Es un derecho y como tal limitado por su origen, su naturaleza y su fin, que no es otro que el de formar y preparar los hijos para ser hombres capaces de valerse por sí mismos, ciudadanos dignos y justos, afanosos del bien común y que logren un día alcanzar el fin último para el que fueron criados. Y esto, de dos maneras, una negativa impidiendo se contaminen con doctrinas perniciosas y costumbres viciosas, especialmente «apartándolos de las escuelas en que hay peligro de que beban el fatal veneno de la impiedad», y otra positiva, de procurar con todo empeño la educación religiosa y moral de sus hijos, así como la física y ciudadana, y proveer también a su bien temporal (C. I. C. canon 1.113).

El derecho de los padres a la educación de los hijos, es, pues, un derecho sagrado que la autoridad civil debe respetar y defender en toda su extensión, porque «la patria potestad es de tal naturaleza que no puede ser suprimida ni absorbida por el Estado, porque tiene en sí misma el común principio de la vida misma de los hombres», como decía León XIII en la *Rerum Novarum*.

En segundo lugar está la Iglesia, sociedad en la que nace el hombre por medio del bautismo a la vida divina de la Gracia. Sociedad de orden sobrenatural por su fin y por sus medios; universal, porque abarca los hombres todos; sociedad perfecta, porque dispone de todos los medios con que su Divino Fundador la dotó para conseguir su fin, que es la salvación eterna de los hombres, y, por tanto, suprema en su orden.

A la Iglesia confió su Divino Fundador de manera expresa la misión de enseñar, dotándola de autoridad suprema de magisterio. Conocido es el pasaje de SAN MATEO (XXVIII, 18-20) que la refiere: «A Mí se me ha dado toda potestad en el Cielo y en la Tierra. Id, pues, y enseñad a todas las

gentes bautizándolas en el nombre del Padre y del Hijo y del Espíritu Santo; enseñándoles a observar todas las cosas que yo os he mandado. Y estad ciertos que Yo estaré siempre con vosotros hasta la consumación de los siglos.» Palabras en las que bien claramente Cristo impuso a la Iglesia el mandato de enseñar su doctrina, a la vez que garantizaba la indefectibilidad de su magisterio.

Y también le corresponde a la Iglesia enseñar, según la *Divini Illius Magistri*, en virtud de su maternidad sobrenatural, por la cual engendra, alimenta y educa a las almas en la vida divina de la Iglesia, de sus Sacramentos y de sus enseñanzas. Por tanto, en materia de fe y costumbres, que constituye el objeto propio de su misión educativa, el mismo Dios ha hecho a la Iglesia partícipe del Divino Magisterio, y por beneficio divino inmune de error, por lo cual es maestra de los hombres suprema y segurísima, y en sí misma lleva arraigado el sagrado derecho a la libertad de magisterio, como enseña León XIII en la Encíclica *Libertas*.

La Iglesia tiene, pues, una misión educativa recibida directamente de su Divino Fundador, y por consiguiente, absolutamente independiente de toda otra potestad humana, pudiendo emplear los medios que estime necesarios y convenientes para cumplirla. Por eso, con relación a cualquier disciplina o enseñanza humana que en sí considerada es patrimonio de todos, individuos y sociedades, la Iglesia tiene derecho independiente de enseñarle y principalmente de juzgar en ella cuanto pueda ser provechoso o contrario a la educación cristiana. Y esto, tanto por su carácter de sociedad perfecta, como por la íntima relación de dependencia de la enseñanza con el fin último del hombre.

Oportunamente recuerda el Papa Pío XI, en su Encíclica, lo dicho por MANZONI en sus *Observaciones sobre la moral católica*, que la Iglesia no trata de monopolizar la moral con carácter exclusivo. Jamás ha pretendido que fuera de su seno y sin sus enseñanzas el hombre no pueda conocer moral

alguna. Antes bien, ha reprobado toda opinión en este sentido más de una vez; lo que siempre ha dicho es que por institución divina ella sola posee la verdad moral toda entera (*Omnen Veritatem*) en la cual todas las verdades particulares de la moral están comprendidas, tanto las que el hombre puede alcanzar con el simple medio de la razón, como las que forman parte de la revelación o se pueden deducir de ésta.

Por eso, a la Iglesia compete —como afirma Pío XI— favorecer las letras, las ciencias y las artes en cuanto son necesarias o útiles para la educación cristiana y para la obra de la salvación de las almas; fundar y mantener escuelas e instituciones propias a este fin. Dice el canon 1.375, al que luego nos habremos de referir más detenidamente: «La Iglesia posee el derecho de fundar escuelas de cualquier clase, no sólo elementales, sino medias y superiores». No escapa tampoco del Magisterio de la Iglesia la educación física, ya que con ella se puede ayudar o se puede también dañar a la educación cristiana.

Pero sobre todo campea y sobresale como derecho eminente de la Iglesia, y a la vez deber suyo indeclinable, el vigilar todo lo relativo a la educación de sus hijos, de sus fieles, en cualquier institución pública o privada, no sólo en lo referente a la enseñanza religiosa allí dada, sino en toda otra disciplina en cuanto se refiere a materia de religión o de moral. Esta vigilancia, verdadera profilaxia para evitar el grave peligro de todo veneno doctrinal y moral, es un derecho que ha cuidado de garantizar en todo los modernos Concordatos, incluso con naciones no católicas, en toda la extensión que las circunstancias lo permitieron, y ahora concretamente en el artículo 26 del reciente Concordato de España, que luego examinaremos.

Si para lo fisiológico pudiera haber una institución en constante vigilancia que con competencia científica *plena* analizara todo lo que comemos y bebemos y nos advirtiera



de cuantos peligros acechan nuestra salud e integridad corporal, ciertamente no se darían tantos accidentes mortales, la morbosidad descendería en gran proporción, y todos bendecirían tan benemérita institución que con cuidadosa vigilancia mantenía en alto grado la salud de los ciudadanos, consiguiendo con ello un elevado bienestar social. Pues bien: cuanto excede el espíritu a la materia y el alma al cuerpo, así excede el bien que la Iglesia, con su Magisterio y vigilancia sobre todas las doctrinas y enseñanzas, proporciona a los hombres.

Esto explica por qué los Papas, y muy especialmente Pío XII, felizmente reinante, adoctrinen constantemente sobre problemas sociales internacionales, sanitarios, médicos, de embriología, de utilización de la energía nuclear, etc., etc., porque en todos ellos pueden ocultarse peligros para las almas en orden a su eterno destino, si se utilizan las técnicas naturales en contra de los designios de Dios creador y legislador de la naturaleza y de las almas.

Finalmente, está el tercer condueño de este que debe ser pacífico y armónico condominio. Me refiero al Estado.

El Estado tiene, evidentemente, derecho a la educación por la autoridad soberana de que está dotado para promover el bien común temporal. De donde se sigue que la educación entra en el ámbito de la actividad del Estado, pero de manera diversa a la de la Iglesia y la familia; ya que el Estado ha de hacerlo en armonía con sus fines.

Dos son los fines del Estado: uno propio, específico, indeclinable: es el fin jurídico. Por él el Estado tiene la misión de declarar, mediante un conjunto de normas, el derecho necesario para mantener la convivencia humana, haciéndolo respetar mediante el poder coactivo de que dispone. De esta manera garantiza la paz social, aspiración máxima de la sociedad civil, que WOLFF expresó en la fórmula *vitae sufficientia, tranquillitas et securitas* (*Jus Naturae*, VIII, p. 4).

A esta actividad estrictamente jurídica del Estado, co-

rresponde el ordenar por medio de normas positivas derivadas de la ley natural, ya por conclusión directa, o por determinación próxima, al ejercicio de los derechos de la persona humana, y sus límites en orden al bien común. Ya en las relaciones de los individuos entre sí como de éstos con la sociedad; el régimen del derecho de propiedad; las obligaciones, contratos y sucesiones; definir y castigar los delitos, establecer un procedimiento judicial; la ejecución de la sentencia, etc., etc. Así como el poder exigir a los ciudadanos y a los grupos sociales cuanto necesita para su conservación y perfeccionamiento. De todas estas funciones que integran la actividad jurídica del Estado, ni una sola puede ser soslayada, porque sería tanto como renunciar a su propia naturaleza y razón de ser.

Mas al lado de esta finalidad permanente, indeclinable, del Estado, figura aquella otra ordenada a promover y fomentar la prosperidad pública, el bienestar social; es la misión cultural del Estado, manifestada en multitud de funciones de asistencia social, realizadas históricamente de forma e intensidad variable, que abarcan todos los órdenes de la actividad humana: la agricultura, la industria, el comercio, las obras públicas, las bellas artes, la sanidad, la beneficencia y, especialmente, la educación.

Y si no es concebible un Estado que abandone alguna de las funciones que le competen en orden al fin jurídico, sí lo es de las que le corresponden en orden a su fin cultural, ya que aquí la mayor o menor presencia del Estado viene determinada, respectivamente, por una menor o mayor colaboración de los individuos y de la sociedad. Hasta el punto de que si pudiera darse una sociedad que realizara cumplidamente alguna o todas esas funciones —hipótesis ciertamente difícilísima— allí el Estado poco o nada tendría que hacer en ese orden.

El Cardenal BAUDRILLART, con claridad y precisión maravillosa, expresaba el carácter histórico de estas funciones,

diciendo que el Estado no puede limitarse a una postura de inhibición como pretendieron los partidarios del Estado liberal: «dejar hacer, dejar pasar»; tampoco debe querer «hacer» siempre todo, como preconiza el Estado socialista. Ni *laisser faire* ni *faire*, sino *aider faire*, «ayudar a hacer». Es decir, ha de promover y fomentar la riqueza, la prosperidad, el desarrollo de todas las fuentes de energía espiritual y material de la Nación en la medida que la Sociedad lo necesite y permitan sus posibilidades. Ha de ser un Estado «ayudador», como ha dicho OTTMAR SPANN. No un Estado desentendido, ni tampoco entrometido.

Concretando. Al Estado, en orden a la educación corresponde proteger con sus leyes el derecho de la familia a la educación, y por tanto a la educación cristiana de los hijos de las familias cristianas, respetando así el derecho natural de los padres y el derecho sobrenatural de la Iglesia, sobre la educación. En segundo lugar, proteger el mismo derecho en los hijos, cuando falle física o moralmente la obra de los padres, por ausencia, incapacidad o indigno ejercicio del derecho de patria potestad, ya que el derecho educativo de los padres no es absoluto ni despótico; pues ningún derecho lo es, porque para que fuera absoluto el derecho, que es un atributo del hombre, éste tendría que ser absoluto y necesario, y el hombre no lo es. Se trata, pues, de un derecho regulado, limitado, dependiente de la ley natural y de la ley divina positiva, y por tanto, sometido a la autoridad y juicio de la Iglesia y también a la vigilancia y tutela jurídica del Estado en orden al bien común. Y como la familia no es sociedad perfecta que tenga en sí todos los medios necesarios para su perfeccionamiento, cuando esto acaece el Estado no suplanta entonces a la familia, sino que suple. «ayuda a hacer», según la expresión de BAUDRILLART, suple el defecto y lo remedia con medios siempre en conformidad con los derechos naturales de la familia y los derechos sobrenaturales de la Iglesia.

Una de las más graves obligaciones del Estado en orden a la educación es la de impedir todo atentado a la conciencia cristiana manifestado en doctrinas falsas y costumbres corruptoras. La misma solícita actividad que despliega en materia sanitaria atajando la propagación de una infección, debe desarrollar en las infecciones del espíritu, incomparablemente más destructoras. Para esto cuenta siempre con el magisterio de la Iglesia, fuente de aguas puras de verdad, que jamás lograron corromper los errores aparecidos en veinte siglos de existencia. Después de esta primerísima obligación le corresponde al Estado la de favorecer y ayudar la iniciativa y la acción de la familia y de la Iglesia, completando su obra donde no llegue o no baste, creando Escuelas, Institutos, Universidades, etc., pues disponiendo el Estado moderno de cuantiosos bienes económicos en sus Presupuestos Generales, debe atender las necesidades docentes de sus ciudadanos, procurando a todos una instrucción mínima con carácter obligatorio, una cultura media que alcance al mayor número, y una cultura superior a aquellos dotados de la necesaria capacidad intelectual para poder formar parte de las clases directoras del país y del gobierno del Estado. Con ello realiza una función de justicia conmutativa, tanto más perfecta cuanto más proporción guarde con el mérito, capacidad y necesidad. Finalmente el Estado debe legislar sobre ordenamiento de la enseñanza en todos sus grados, estableciendo las condiciones, cuadros de enseñanza y pruebas académicas, validez de los títulos, y en general cuanto exija el bien común y la prosperidad de la nación, respetando siempre el derecho de la Iglesia y de la familia.

A la luz de estos principios de la filosofía perenne y del Derecho público cristiano, veamos cómo se han ido incorporando en el nuevo Concordato, en sus artículos 26 y siguientes.

En el artículo 26 el Concordato sienta el principio de

la ortodoxia dogmática y moral de la enseñanza, que se despliega en tres derechos:

Primero. En el de que se ajuste la enseñanza en todos los centros docentes, privados y públicos, al Dogma y a la Moral de la Iglesia católica.

Segundo. En el derecho a la inspección de la enseñanza. Por el que los Ordinarios ejercerán libremente su *misión* de vigilancia sobre todos los centros docentes en cuanto se refiere a la pureza de la Fe, las buenas costumbres y la educación religiosa. Subrayamos la palabra «misión» empleada por el Concordato porque es no sólo un derecho, sino también uno de los deberes más importantes de la actuación pastoral de los Obispos, que alcanza a todos los establecimientos y grados de la enseñanza, incluso la superior.

Tercero. En el derecho de censura por los Ordinarios que podrán exigir de las autoridades del Estado que no sean permitidos o que, en su caso, sean retirados los libros, publicaciones y material de enseñanza contrario al Dogma y la Moral católica.

Estos derechos que el Estado reconoce a los Ordinarios diocesanos, estaban ya establecidos en los artículos 2.º y 3.º del Concordato de 1851.

El artículo 27 del nuevo Concordato se refiere a la enseñanza de la Religión católica. El Estado la garantiza en todos los Centros docentes, estatales y no estatales, de cualquier grado, con carácter de materia ordinaria y obligatoria. Con la natural excepción para los hijos de los no católicos, cuando los soliciten sus padres o quienes hagan sus veces.

La enseñanza de la Religión será dada:

a) En las escuelas primarias del Estado —han de entenderse todas las escuelas primarias oficiales, es decir, no sólo las del Estado, sino también las de la provincia y del municipio— será dada por los propios maestros. El Concordato prevé, de conformidad con el canon 1.381, en su pá-

rrafo 3.º, la posibilidad de poner reparo el Ordinario contra algún maestro, reparo que puede llegar hasta hacer retirar tal maestro, al modo como vimos podía hacer con los libros.

Y establece la obligación del Párroco de dar periódicamente lecciones catequísticas a los niños de las escuelas. Función esta importantísima que el texto expresa con carácter taxativo, que si resulta fácil de cumplir en los pueblos de pequeño núcleo de población, ciertamente es difícil y acaso imposible en las grandes feligresías de las grandes ciudades. No obstante, deben los Párrocos esforzarse por cumplirla, cuando no personalmente, a través de un delegado, que entendemos podrá serlo, en último término, el propio maestro.

b) En los Institutos Nacionales de Enseñanza Media. Dispone el Concordato será dada por profesores, sacerdotes o religiosos y subsidiariamente por profesores seculares nombrados por la autoridad civil competente, esto es, el Ministerio de Educación Nacional a propuesta del Ordinario.

c) En los Centros o Escuelas Militares. Cuando se trate de estos centros de formación militar la propuesta del profesorado corresponderá al Vicario General Castrense.

d) En las Universidades y Centros a ella asimilados (Escuelas especiales, Politécnicas, etc.) la enseñanza de la Religión se dará por eclesiásticos en posesión del grado académico de doctor, obtenido en una Universidad eclesiástica o del equivalente en su Orden si se tratase de religiosos. Dichos eclesiásticos serán nombrados a propuesta del Ordinario, después de haber realizado las pruebas de capacidad pedagógica de que a continuación hablamos.

Selección del profesorado de Religión. Materia delicada e importante es la relativa a la selección de este profesorado, que hasta el presente, salvo honrosas excepciones, no creemos hayan estado a la altura de su misión, las más de las veces por falta de aptitudes didácticas y de un concepto exacto de la forma y límites de profesar estas enseñanzas.

Por ello el Concordato establece que, de común acuerdo la autoridad civil y la eclesiástica organizarán para todo el territorio nacional las pruebas de suficiencia *pedagógica* para cuantos aspiren a profesar la enseñanza de la Religión en los Institutos de segunda Enseñanza y Universidades del Estado. Y si los candidatos no estuviesen en posesión de grados académicos mayores —esto es, Doctor o Licenciado, o los equivalentes en la Orden, si se trata de religiosos— se someterán además a especiales pruebas de suficiencia *científica*. Es decir, la prueba pedagógica en *todo caso* y la científica sólo cuando no tuvieren grados mayores. Tan delicada función seleccionadora se confía a Tribunales examinadores de composición mixta, pues de sus cinco miembros, tres serán eclesiásticos, uno de los cuales ocupará la presidencia.

Con relación a estas pruebas de capacidad debemos señalar su extraordinaria importancia sobre todo para el profesorado de la especialidad, de Universidades. Pues sólo un profesorado de gran competencia científica y pedagógica, que esté informado al día, podrá interesar a los alumnos en los grandes problemas que hoy se plantean a la Religión, tanto en lo que se relaciona con el Dogma como con la Moral. Por ello estimamos un deber llamar la atención sobre los siguientes extremos: Primero, sobre la conveniencia de unificar las pruebas para todo el territorio nacional. Segundo, sobre el carácter *provisional* de los actuales profesores de Religión, cuando no hubieran sido designados mediante oposición, por lo que deberán cesar en el desempeño de sus Cátedras en un plazo prefijado.

A estas pruebas, pues, se debe someter todo el actual profesorado sin que por circunstancia alguna pueda hacerse excepción. Esta representaría una corruptela que daría al traste con la altísima finalidad a la que está llamado este profesorado especial, al que, por otra parte, el Concordato generosamente concede los mismos derechos que a los otros

profesores, así como el formar parte del Claustro del Centro de que se trate.

Entre esos derechos se encuentran, naturalmente, los económicos; los que, a mi entender, no implica hayan de formar parte de los respectivos escalafones del profesorado numerario ordinario. Es más, razones de prudencia aconsejan evitar tal incrustación, no siendo la menor la que el propio Concordato proporciona al establecer, en el párrafo 2.º del punto 6.º del artículo 27, que «serán removidos cuando lo requiera el Ordinario diocesano y también cuando lo considere necesario la Autoridad académica competente». En el primer caso por los motivos de fe y costumbres a que se refiere el canon 1.381 en su párrafo 3.º, y en el segundo caso por deficiencias pedagógicas o de disciplina, después de haber sido oído el Ordinario diocesano.

Y pasemos a las escuelas privadas, escuelas no oficiales. Los profesores de Religión de estas escuelas deberán poseer un especial certificado de idoneidad expedido por el Ordinario diocesano. No precisa, pues, ser sacerdote. Desde luego, la revocación de tal certificado les priva, sin más, de la capacidad para la enseñanza religiosa. Constituye, por tanto, este certificado el único título para ejercer esta enseñanza. Por lo que, quien sin estar provisto del mismo o habiéndole sido revocado diera enseñanza de Religión, quedaría incurso en la falta prevista en el artículo 572 de nuestro Código penal, que castiga a los que ejercieren sin título actos de una profesión que lo exija.

En cuanto a los programas de Religión, tanto para las Escuelas oficiales como para las particulares, serán redactados de acuerdo con la Autoridad eclesiástica y los textos de Religión serán tan sólo los que aquélla hubiera aprobado.

*Estudios superiores de cultura religiosa.*—El Concordato en su artículo 28 aborda el problema de la enseñanza superior de aquellas Ciencias Sagradas cuyo cabal conocimiento contribuirá a una más perfecta formación de nuestros inte-



lectuales universitarios llamados a ser futuros gobernantes del pueblo español, y orientadores de la conciencia nacional.

Para tan excelso cometido se establece una doble modalidad: por la primera, las Universidades del Estado, de acuerdo con la Autoridad eclesiástica, podrán organizar cursos sistemáticos, especialmente de Filosofía Escolástica, Sagrada Teología y Derecho canónico, con programas y libros de texto aprobados por la misma Autoridad eclesiástica.

A profesar estas enseñanzas serán llamados sacerdotes, religiosos o seculares, todos los cuales habrán de poseer grados académicos mayores otorgados por una Universidad eclesiástica, o títulos equivalentes obtenidos en su propia Orden, si se trata de religiosos, y, además, tendrán el *Nihil Obstat* del Ordinario diocesano.

La segunda modalidad consiste en que la Autoridad eclesiástica permita que en determinadas Universidades eclesiásticas se matriculen estudiantes seculares en las Facultades de Sagrada Teología, Filosofía, Derecho canónico, Historia Eclesiástica, etc., asistiendo a sus cursos, y obtengan los respectivos títulos académicos.

El Concordato, al tratar en su art. 30 de la formación y cultura de los clérigos y religiosos, confirma en todas sus partes el Convenio de 8 de diciembre de 1946 entre la Santa Sede y el Gobierno español sobre Seminarios y Universidades de Estudios Eclesiásticos, y establece que los grados mayores en Ciencias Eclesiásticas conferidos a clérigos o a seculares por las Facultades aprobadas por la Santa Sede, serán reconocidos a todos los efectos por el Estado español; siendo el principal de ellos el que dichos grados mayores serán considerados título suficiente para la enseñanza, en calidad de profesor titular, de las disciplinas de la Sección de Letras en los Centros de Enseñanza Media dependientes de la Iglesia.

En cuanto a que los grados mayores en Ciencias eclesiásticas conferidos a clérigos o a seculares por la Facultad aprobadas por la Santa Sede, *serán reconocidos a todos los efec-*

tos, por el Estado español, conviene aclarar el significado del término «Ciencias eclesiásticas». ¿Qué se entiende por tales? Parece que el Concordato lo ha dicho anteriormente: la Teología, la Filosofía —Ciencia eclesiástica también— como preparación a la Teología, la Sagrada Escritura, el Derecho canónico. De todas formas conviene precisar con exactitud su alcance, puesto que el precepto es amplísimo, ya que dice «serán reconocidos» dichos grados «a todos los efectos».

Vigente el Decreto de 7 de octubre de 1939 sobre convalidación de estudios y títulos académicos obtenidos en Universidades extranjeras, se plantea el problema de que los títulos y estudios realizados en las Facultades eclesiásticas canónicamente erigidas por la Santa Sede encuentren en España su reconocimiento cuando dichos estudios y títulos tengan su equivalente en las Universidades del Estado Español, ajustándose, claro está, a las reglas contenidas en la citada disposición.

No parece justo que quienes tienen realizados los estudios en la facultad de Filosofía, además de los cinco años de Humanidades, y estén ya avanzados dentro de una Facultad, no se les admita, por ejemplo, al Examen de Estado para obtener el título de Bachiller. Y tampoco parece razonable que los extranjeros que hayan realizado sus estudios y obtenido títulos en Universidades eclesiásticas no disfruten de los mismos derechos que para convalidación de estudios y títulos se les concedería si los hubieran obtenido en una Universidad del Estado del que son ciudadanos. Esto es: que las Universidades erigidas y dependientes de la Santa Sede no tengan trato peor, en esta materia, que el que las disposiciones vigentes establecen, a base de los Convenios internacionales, el principio de reciprocidad y, subsidiariamente, las reglas contenidas en el mencionado Decreto de 7 de octubre de 1939.

Finalmente, el Concordato abre el camino a la Iglesia

para que en España pueda llegar a crear y dirigir Centros de Enseñanza Superior o Universidades; derecho que, por otra parte, no puede ningún católico discutirle. Bien claramente lo define el canon 1.375: «La Iglesia tiene derecho a organizar y crear toda clase de enseñanza no sólo elemental o media, sino también superior». Sin embargo, el canon 1.379, en su punto segundo, dice: «Si las Universidades públicas de estudios no están imbuídas en la doctrina y en el sentido católico, es de desear que en la nación o región se erija una Universidad católica». ¿Es este el supuesto actual de España? Ciertamente, no. Si el principio sentado en el canon 1.375, es indiscutible, sin embargo, su concreción real es asunto que debe considerarse *hic et nunc*, porque así es como lo considera el canon 1.379, «si las Universidades públicas de estudios *no estuvieran...*, etc.». De todas formas es a la Iglesia y a su Jerarquía a quienes ciertamente compete resolver el problema. A nosotros no nos toca más que acatarlo y obedecerlo.

Si algún día esto fuera una realidad, la Universidad oficial y su profesorado deberíamos saludarlas como en la Edad Media saludaban las Universidades a las nuevas que iban apareciendo, creadas unas veces, las más de ellas, por la Iglesia, otras por la munificencia de los reyes o por la iniciativa de las corporaciones. Al Estado, que tiene la función indeclinable del mantenimiento del orden jurídico, le correspondería el derecho, también indiscutible, de fijar la forma, condiciones y garantías para el reconocimiento de los títulos académicos y profesionales, de común acuerdo con la Iglesia y en un grado de honrosa igualdad.



EL CONCORDATO Y LA ACCION  
CATOLICA

LUIS OLLER  
Profesor Adjunto de Derecho Canónico



El artículo 34 de nuestro reciente Concordato de 27 de agosto de 1953 establece:

«Las Asociaciones de la Acción Católica Española podrán desenvolver libremente su apostolado, bajo la inmediata dependencia de la Jerarquía eclesiástica, manteniéndose, por lo que se refiere a actividades de otro género, en el ámbito de la legislación general del Estado.»

Antes de hacer la glosa, que forzosamente ha de ser breve, del citado artículo, creemos indispensable hacer una sucinta exposición acerca de la naturaleza y fines de la Acción Católica, y, asimismo, un ligero bosquejo histórico de aquellos Concordatos de Pío XI, en los que aparece ya regulada la actividad de la Acción Católica.

### ¿QUÉ ES LA ACCIÓN CATÓLICA?

Ante todo, queremos sentar la afirmación de que la Acción Católica no es, como muchos creen, flor de nuestros días que hubiera brotado en estos últimos años. No, la Acción Católica no es una novedad de este tiempo, sino que, por el contrario, es, según frase de Pío XI, tan antigua como la Iglesia misma.

Esta afirmación pontificia se halla corroborada por la simple lectura del Nuevo Testamento, y de modo especial por las Epístolas de SAN PABLO y los *Hechos de los Apóstoles*. Así vemos cómo al lado de los doce primeros Apóstoles trabajaban otros discípulos, judíos y gentiles, algunos pocos sacerdotes, varios seglares e incluso mujeres.

SAN PABLO en su Carta a los romanos, dice: «Os recomiendo a nuestra hermana Febe, que está al servicio de la Iglesia de Cencreas, para que la recibáis en el Señor de una manera digna de los santos, y la asistáis en cualquier cosa que necesitare de vosotros. Saludad a Prisca y Aquila, que trabajaron conmigo en Jesucristo, quienes por mí expusieron su vida... Saludad a Epéneto, mi amado, que es las primicias del Asia para Cristo... Saludad a Trifena y a Trifosa, las cuales trabajaron con afán en el Señor» (1).

También habla el Apóstol, en sus Epístolas a los colosenses y corintios, de otros colaboradores suyos, y cuando escribe a los filipenses se refiere a Epafrodito, «su hermano y coadjutor, y apóstol vuestro que me ha asistido en mis necesidades, el cual, por el servicio de Cristo, estuvo a punto de morir» (2).

Los *Hechos de los Apóstoles* refieren, asimismo, la colaboración que los seglares prestaron a PABLO y BERNABÉ en la predicación de Antioquía (3).

Por lo anteriormente expuesto se ve claramente que la ayuda de los seglares a la Jerarquía se remonta a los mismos tiempos apostólicos, si bien la Acción Católica, como tal Asociación, y en su actual estructura, es obra, y quizá la predilecta, de Pío XI, a quien la idea de esta organización —según confidencia que hizo al Patriarca de Lisboa— le brotó por inspiración divina un día de Pentecostés cuando estando orando, en su capilla privada, pedía al Espíritu Santo que le diese un instrumento especialmente apto para contrarrestar los avances del laicismo, que ya entonces tantos estragos causaba, y tanto afligía al gran Pontífice. Este instrumento no fué otro sino la Acción Católica, que el mismo Pío XI, ya en su primera Encíclica *Ubi ar-*

---

(1) Rom., 16, 1-12.

(2) Filip., 2, 25-27.

(3) *Hechos*, 11, 26.



cano, había de definirla como la *colaboración o participación de los seglares en el apostolado jerárquico de la Iglesia* (4).

Como dice acertadamente el P. ALONSO LOBO en su sugestiva obra *Qué es y qué no es la Acción Católica*, «Desde ese día no cesó ya el Pontífice de hablarnos de la nueva Institución, a la que honró con los calificativos más variados y más nobles. Invitó a todos los cristianos a alistarse en este ejército espiritual dirigido por la Jerarquía eclesiástica, para emprender la cruzada moderna contra las fuerzas del laicismo. Tanto fué el empeño que puso en su organización y en difundirla por todas partes, que justamente se le ha llegado a nombrar como el Papa de la Acción Católica» (5).

En España, a fines del año 1926, el Cardenal Prímado Dr. Reig, secundando los deseos del Pontífice, publicó unas Bases de reorganización de la Acción Católica española, en virtud de las cuales la actividad de la Obra se desarrollaba en estos tres planos: parroquial, diocesano y nacional.

Algunos años después, ya en tiempos de la República, y encontrándose vacante la Sede Primada, la Conferencia de Metropolitanos, celebrada en Madrid en noviembre de 1931, acordó unas nuevas Bases, estableciéndose ya en ellas la diferenciación de las cuatro Ramas: Hombres, Mujeres, Juventud Masculina y Juventud Femenina. No obstante la adversa situación política de aquel entonces, es de destacar el auge y pujanza que adquirieron las Ramas juveniles.

Concluída nuestra Cruzada de liberación, y cuando apenas había transcurrido un mes, la Conferencia de Metropolitanos, que se reunió en Toledo en los primeros días de mayo de 1939, bajo la presidencia del Cardenal Gomá, sintió la acuciante necesidad de dar el mayor impulso posible

---

(4) A. A. S., vol. 14 (1922).

(5) Ob. cit., pág. 112 (Madrid, 1950).

a la obra, y, a tal fin, aprobó las vigentes Bases, que fueron ratificadas en seguida por la Santa Sede.

A tenor de ellas, la Acción Católica española está constituida por cuatro Ramas o Asociaciones generales, que agrupan respectivamente a los Hombres, a las Mujeres, a los Jóvenes y a las Jóvenes, existiendo, además, estos tres Organismos coordinadores o de tronco: la Junta parroquial, la Junta diocesana y la Junta Técnica nacional, que coordinan las actividades de las distintas Ramas en los planos parroquial, diocesano y nacional, respectivamente.

### FINES DE LA ACCIÓN CATÓLICA

Respecto a los fines de la Acción Católica, basta con enunciar la definición del mismo Pío XI para comprender que forzosamente se excluye toda actividad que no sea meramente apostólica. En la ayuda que los seglares prestan a la Jerarquía en esa labor apostólica, está la razón de ser de la Acción Católica.

Ya el mismo Jesucristo invitó a esta colaboración, cuando exclamó: «La mies es mucha y pocos los operarios» (6). Esta colaboración ha de estar siempre subordinada a la dirección de la Jerarquía misma, o a la de sus legítimos representantes; si bien no debe ser meramente pasiva, según el actual Pontífice Pío XII ha señalado recientemente en su última exhortación cuaresmal a los Párrocos y Predicadores de Roma: «No deben los seglares dar órdenes, pero tampoco se habrán de reducir a ser meros ejecutores» (7).

El ya citado P. ALONSO LOBO, abundando en esta idea, dice: «Si bien los seglares no pueden hacer apostolado rigurosamente Jerárquico, por faltarles la potestad para

---

(6) SAN MATEO, 9, 37.

(7) *Ecclesia*, 6 de marzo de 1954, pág. 6.

«ello, no por eso les está vedado cooperar en el ejercicio del apostolado propio que realizan sólo los Jerarcas» (8).

Para evitar cualquier posible extralimitación, ya que el término «apostolado» pudiera parecer excesivamente amplio y genérico, las vigentes Bases agruparon las actividades de la Acción Católica española en estos cuatro apartados: Piedad, Cultura, Beneficencia y Acción Social; los cuales, a su vez, están integrados en el triple lema de la Obra: Piedad, Estudio y Acción.

## LOS CONCORDATOS DE PÍO XI Y LA ACCIÓN CATÓLICA

Como dice el Dr. PÉREZ MIER, «Mérito singular y caso quizá único, el de que los Concordatos otorguen carta de naturaleza a una Institución aún no reconocida en el Código de Derecho Canónico. Este es el caso de la Acción Católica, cuyo solemne reconocimiento, juntamente con el estatuto de su libertad e independencia consagra no uno, sino varios Concordatos» (9).

En efecto, ya en el Concordato de Letonia, de 30 de mayo de 1922, firmado por Pío XI a los pocos meses de su elevación al Solio Pontificio, se establece, en el artículo 13, que «La República de Letonia no pondrá obstáculos a la actividad de las Asociaciones católicas en Letonia, bajo la vigilancia del Arzobispo de Riga, las cuales gozarán de los mismos derechos que las demás asociaciones reconocidas por el Estado».

Aunque todavía no se hable en este Concordato específicamente de la Acción Católica, como tal organización, no hay duda que se está aludiendo a ella, como señala atinadamente RESTREPO, quien al glosar el citado artículo en

---

(8) Ob. cit., pág. 126.

(9) *Iglesia y Estado Nuevo*, pág. 456 (Madrid, 1940).

su obra sobre los Concordatos de Pío XI, dice lo siguiente: «He aquí el primer Concordato en el que se reconoce por un pacto la libertad de acción de las Asociaciones católicas, es decir, de esta acción que ahora se denomina por antonomasia Acción Católica. El amor y desvelo de Su Santidad Pío XI por la Asociación, a fin de que se propague cada vez más, ha motivado que ella haya sido expresamente aludida y declarada libre, en este su primer Concordato» (10). El Papa tenía verdadero interés en demostrar, desde el comienzo de su Pontificado, el cariño que profesaba a esa obra que ya vislumbraba, y a la que más tarde había de denominar «Pupila de sus ojos».

En el Concordato suscrito por Lituania el 27 de septiembre de 1927, se menciona ya, por vez primera, la Acción Católica como tal organización. Así, en su artículo 25, se dice: «El Estado concederá plena libertad de organización y de funcionamiento a las Asociaciones que persiguen fines principalmente religiosos, que forman parte de la Acción Católica y que, como tales, dependen de la autoridad del Ordinario».

Si comparamos este artículo con el correspondiente del Concordato de Letonia, se observa ya un notable avance, pues no sólo se menciona ya de un modo explícito a la Acción Católica, sino que, además, se fijan ya sus dos notas esenciales: fin religioso y dependencia de la Jerarquía eclesiástica. Si bien es de lamentar, como señala Monseñor VIZCARRA en su artículo sobre la «Actividad libre de la Acción Católica Española», que la concesión de esta libertad esté condicionada a un futuro que dependa de la voluntad unilateral del Estado de Lituania (11).

En el Concordato de Italia de 11 de febrero de 1929

---

(10) P. JEAN M. RESTREPO: *Concordats conclus durant le Pontificat de Sa Sainteté Le Pape Pe XI*. Nota 15, págs. 25 y 27 (Roma, 1934).

(11) *Ecclesia*, 31 de octubre de 1953, pág. 45.

se establece en el párrafo primero del artículo 43, que «El Estado italiano reconoce las Organizaciones dependientes de la Acción Católica italiana, en cuanto éstas, como la Santa Sede ha dispuesto, desarrollan su actividad fuera de todo partido político y bajo la dependencia inmediata de la Jerarquía de la Iglesia, para la difusión y aplicación de los principios católicos». Es evidente que el Gobierno de Mussolini, receloso en extremo de toda organización que no estuviese encuadrada dentro del Estado, tenía un especial interés en subrayar la prohibición de toda actuación política, y para reforzar más aún esta postura, en el último párrafo del mencionado artículo, se consigna que «La Santa Sede, con motivo de la estipulación en el presente Concordato, renueva a todos los eclesiásticos y religiosos de Italia la prohibición de inscribirse y de militar en cualquier partido político».

Austria firmó un Concordato con la Santa Sede el 5 de junio de 1933, y en el Protocolo adicional, en lo referente al artículo XIV, se determina que «El Gobierno federal concede plena libertad de organización y de actividad a las Asociaciones que tienen fines principalmente religiosos y que forman parte de la Acción Católica, y, como tales, dependen de la Autoridad del Ordinario Diocesano. El Estado cuidará de que sean protegidas la conservación y la posibilidad de desarrollo de las organizaciones católicas juveniles, reconocidas por las Autoridades eclesiásticas competentes, y de que en las organizaciones juveniles, creadas por el Estado, los jóvenes católicos tenga asegurado el cumplimiento digno de sus deberes religiosos y una educación religiosa y moral, según los principios de la Iglesia». A continuación de este artículo tan explícito, se consigna que: «La Prensa no estará sujeta a limitación alguna en la defensa de las doctrinas católicas». No hay duda que este Concordato es el que ofrece mayores garantías a las Organizaciones católicas, y especialmente a la Acción Católica.

Muy poco tiempo después, el 20 de julio del mismo año, el Estado alemán firmaba un Concordato con la Santa Sede, y en él se obligaba a proteger a la Acción Católica, si bien no la menciona de modo expreso, cuando dispone, en el párrafo primero de su artículo 31, que «Las Organizaciones Católicas que tengan fines exclusivamente religiosos, culturales y caritativos, y que, como tales dependan de la Autoridad Eclesiástica, serán protegidas en sus instituciones y en su actividad». Al comparar este artículo con el correlativo del Concordato italiano, claramente se ve que el Estado alemán concede una mayor protección a la Acción Católica que el Estado italiano, ya que el Concordato de este país se limita a reconocer a las Organizaciones de Acción Católica, en tanto que el alemán no solamente las reconoce sino que las protege, extendiendo esta protección, en virtud del párrafo segundo del referido artículo 31, a «Aquellas Organizaciones católicas que, además de sus fines religiosos, culturales y de caridad, tengan también otros fines, como sociales o profesionales, siempre que ofrezcan la garantía de desarrollar su actividad fuera de todo partido político».

Pío XI procuró, pues, que en la mayoría de los Concordatos de su Pontificado se reconociera a la Acción Católica y se le concediera plena libertad en el desarrollo de su actividad.

#### LA ACCIÓN CATÓLICA EN EL VIGENTE CONCORDATO ESPAÑOL

En nuestro reciente Concordato, en virtud de lo que dispone su artículo 34, las Asociaciones de la Acción Católica española gozan de plena libertad para el ejercicio de su actividad apostólica, sin que signifique cortapisa alguna,

la aparente limitación que señala el referido artículo: «...bajo la inmediata dependencia de la Jerarquía eclesiástica», ya que, como hemos visto, la actividad de la Acción Católica ha de estar siempre subordinada a la Jerarquía eclesiástica, la que en todo momento ha de señalar pautas y direcciones.

Sinceramente hemos de confesar que nos ha producido cierta extrañeza la última parte del artículo que venimos comentando, ya que su simple lectura pudiera inducir a creer que la Acción Católica tiene dos clases de actividades: unas, específicas —las apostólicas—, y otras, no apostólicas —de otro género, dice el Concordato— que ya no están protegidas, y han de someterse a la legislación general del Estado. Sin embargo, en nuestra modesta opinión, estimamos que no cabe establecer esta dualidad de fines.

La Acción Católica, lo repetimos una vez más, es, por su misma definición, participación en el apostolado jerárquico, luego es evidente que cualquier otra actividad que no sea apostolado, en sus múltiples y variados matices, se sale de la esfera de los fines de la Obra. Y el Organismo de Acción Católica que se dedique a este otro género de actividades, dejaría de ser de Acción Católica, de la que, indudablemente, sólo tendría el nombre.

Los propios Reglamentos de la Acción Católica Española concretan los fines de la Obra, evitando cualquier posible desviación. Así, por ejemplo, en el artículo 2.º de los Reglamentos Generales de las Ramas se establece la prohibición terminante de toda actividad política: «La Asociación —dice el referido artículo— excluye del campo de sus actividades toda acción política, sin descuidar por eso la defensa de los derechos de Dios y de la Iglesia, dondequiera que fuesen atacados. Para evitar confusiones —agrega el artículo— los dirigentes y propagandistas activos de la Asociación no podrán actuar al mismo tiempo, como dirigentes o propagandistas, en actividades de carácter político, ni aun

a título personal. Los socios ordinarios, como ciudadanos particulares, ejercerán libremente sus derechos cívicos, fuera de la Asociación, y pueden tomar parte en cualquier actividad política que no esté en desacuerdo con los principios católicos».

Del mismo modo, cabría hablar de cualquier otra actividad no apostólica: sindical, técnica, financiera, etc., como con toda razón expone Mons. VIZCARRA, en su ya citado artículo (12).

Por otra parte, no cabe pensar que en el actual momento político español puedan surgir dudas, y menos aún discrepancias en cuanto al alcance o interpretación de este artículo 34, que venimos comentando. En el mismo Concordato, en su artículo siguiente, encontramos la solución a cualquier posible discrepancia. «La Santa Sede y el Gobierno español, dice el artículo 35, procederán de común acuerdo en la resolución de las dudas o dificultades que pudieran surgir en la interpretación o aplicación de cualquier cláusula del presente Concordato, inspirándose para ello en los principios que le informan».

No queremos concluir sin expresar nuestra firme convicción de que no surgirá el menor conflicto en cuanto a la aplicación de este artículo del Concordato, y, en el caso hipotético de que se presentase alguna dificultad, no dudamos, en modo alguno, de que se resolvería dentro de la mayor armonía y comprensión por parte de ambas potestades, actualizando así, una vez más, la frase evangélica: «Dad a Dios lo que es de Dios, y al César lo que es del César.»

---

(12) *Ecclesia*, núm. cit., pág. 50.



LOS CULTOS NO CATOLICOS  
EN EL DERECHO ESPAÑOL

JOSE MALDONADO  
Catedrático de Derecho Canónico



El artículo 1.º del Concordato de 27 de agosto de 1953 contiene la afirmación rotunda de que *la Religión Católica, Apostólica, Romana sigue siendo la única de la Nación española y gozará de los derechos y de las prerrogativas que le corresponden en conformidad con la Ley Divina y el Derecho canónico*. Principio, pues, de Religión oficial del Estado. Pero en el Protocolo final, añadido al Concordato y que forma parte del mismo (no es una novedad adicionar una declaración de esta clase, puesto que ya hubo un protocolo «final» en el Concordato con Alemania y un protocolo «adicional» en el de Austria) se consigna, en relación con ese artículo 1.º, que *en el territorio nacional seguirá en vigor lo establecido en el art. 6.º del Fuero de los Españoles* (es decir, que la profesión y práctica de la Religión Católica, que es la del Estado español, goza de la protección oficial, pero que nadie será molestado por sus creencias religiosas ni el ejercicio privado de su culto, si bien no se permitirán otras ceremonias ni manifestaciones externas que las de la Religión Católica) y que *por lo que se refiere a la tolerancia de los cultos no católicos en los territorios de soberanía española en Africa continuará rigiendo el «statu quo» observado hasta ahora*.

Se refiere, por lo tanto, el Protocolo final a dos realidades del Derecho español interno que vienen a ser recogidas en el texto concordado, recibiendo con ello el consentimiento de la Autoridad de la Iglesia. Por una parte, seguirá en vigor lo dispuesto en el art. 6.º del Fuero de los Españoles; por otro lado, se mantendrá la situación de hecho que

para el tratamiento de los cultos no católicos rige en los territorios de Africa, en los que coexisten tres religiones: la católica, la musulmana y la hebrea.

El problema que viene a quedar planteado con todo ello es el de la llamada tolerancia de cultos.

\* \* \*

Será, pues, necesario, ante todo, dejar sentados los principios fundamentales de la doctrina sobre la tolerancia de cultos; nada mejor para ello que acudir a la más alta autoridad en la materia, la del propio Romano Pontífice, recogiendo de modo expreso las palabras exactas de textos pontificios, puesto que, especialmente en dos encíclicas de León XIII, la *Immortale Dei* y la *Libertas*, aparece declarada con toda nitidez esa doctrina de la tolerancia de cultos y las condiciones de la misma.

No es posible admitir la libertad de cultos, cuyo fundamento es estar del todo en mano de cada uno el profesar la religión que más le acomode, o el no profesar ninguna (1), que el Estado no tribute a Dios culto alguno público por no haber razón que lo justifique; que ningún culto sea preferido a los otros, y que todos ellos tengan igual derecho, sin respeto ninguno al pueblo, dado el caso de que éste haga profesión de católico (2).

El principio fundamental en cuanto a la no admisión de la libertad de cultos es el que ya aparece en las palabras de San Pedro, recogidas en los Hechos de los Apóstoles: *meneres es obedecer a Dios antes que a los hombres* (3). Con toda claridad fué condenada esa libertad por Pío IX en las

---

(1) Encíclica *Libertas*, 24. Utilizamos el texto del P. Joaquín Azpizuri. «Direcciones pontificias en el orden social» (Madrid, 1944), pág. 71.

(2) Encíclica *Libertas*, 26; pág. 71 de la edición citada.

(3) *Hechos de los Apóstoles*, 5, 29.

proposiciones 15 y 16, 77, 78 y 79 del *Syllabus*, y León XIII declaró cómo *no puede darse virtud verdadera sin religión*, que es la que obra las cosas directa e inmediatamente ordenadas al honor divino (4), la primera y la reguladora de todas las virtudes, y que ha de seguirse la que Dios haya mandado y puedan fácilmente conocer los hombres por ciertas notas exteriores con que quiso distinguirla la Divina Providencia para evitar un error, al cual, en cosa de tanta importancia, había de seguirse suma ruina; por eso, al ofrecer al hombre la tal libertad de cultos se le da facultad para pervertir o abandonar impune una obligación santísima, y tornarse, por tanto, al mal, volviendo la espalda al bien inmutable; lo cual... no es libertad, sino depravación de ella y servidumbre del alma, envilecida bajo el pecado (5).

Y en el orden social, existiendo la sociedad por voluntad de Dios, al que ha de reconocer, pues, como padre y autor, vedan la justicia y la razón que el Estado sea ateo, o, lo que viene a parar en el ateísmo, que se haya de igual modo con respecto a las varias que llaman religiones y conceda a todas promiscuamente iguales derechos. Siendo, pues, necesario al Estado profesar una religión, ha de profesar la única verdadera, la cual sin dificultad se conoce, singularmente en los pueblos católicos, puesto que de ella aparecen, como sellados, los caracteres de la verdad (6); esa religión es la que han de conservar y proteger los que gobiernan, si quieren, como deben, atender con prudencia y útilmente a la comunidad de los ciudadanos (7), no es lícito que las diversas clases y formas de culto divino gocen del mismo derecho que compete a la Religión verdadera (8). No puede ad-

---

(4) SANTO TOMÁS: 2.<sup>a</sup>, 2<sup>ae</sup>, q. 81, núm. 6.

(5) Encíclica *Libertas*, 25, pág. 71 de la edición citada.

(6) Encíclica *Libertas*, 26, pág. 72 de la edición citada.

(7) Encíclica *Libertas*, 27, pág. 72 de la edición citada.

(8) Encíclica *Inmortale Dei*, 46, pág. 45 de la edición citada.

mitirse la libertad en tal materia *por ser repugnante a la razón que lo verdadero y lo falso tengan igual derecho* (8 bis).

Pero al lado de este principio adverso a la libertad de cultos aparece el de la posibilidad de la tolerancia por causa grave. Conforme al concepto general de tolerancia (la que CAPELLO ha caracterizado como *permissio negativa mali*) se reconoce que *la Iglesia se hace cargo maternalmente del grave peso de la humana flaqueza, y no ignora el curso de los ánimos y de los sucesos por donde va pasando nuestro siglo. Por esta causa, y sin conceder el menor derecho, sino sólo a lo verdadero y honesto, no rehuye que la autoridad pública soporte algunas cosas ajenas de verdad y justicia, con motivo de evitar un mal mayor, o de adquirir o conservar mayor bien. Se invoca que aun el mismo providentísimo Dios, con ser de infinita bondad y todopoderoso, permite que haya males en el mundo, en parte para que no se impidan mayores bienes, en parte para que no sigan mayores males, y se dice que justo es imitar en el gobierno de la sociedad al que gobierna el mundo y, aun por lo mismo que la autoridad humana no puede impedir todos los males, debe «conceder y dejar impunes muchas cosas, que han de ser, sin embargo, castigadas por la Divina Providencia y con justicia* (9), son frases estas de San Agustín (10). Ello no es, sin embargo, aprobar ni querer el mal en sí mismo, debiendo proponerse también en esto la ley humana, *imitar a Dios, que al permitir que haya males en el mundo, «ni quiere que los males se hagan, ni quiere que no se hagan, sino quiere permitir que los haya, lo cual es bueno»*. Esta, que es una sentencia de Santo Tomás (11), dice el

(8 bis) Encíclica *Libertas*, 42, pág. 78 de la edición citada.

(9) Encíclica *Libertas*, 41, pág. 77 de la edición citada.

(10) SAN AGUSTÍN: *De lib. arb.*, l. 1, c. 6, núm. 14.

(11) SANTO TOMÁS, 1, q. 19, a. 9, ad 6.

Papa que *brevísimamente encierra toda la doctrina de la tolerancia de los males* (12).

Para aplicar esta doctrina general de la tolerancia de los males al caso concreto de la tolerancia de cultos, también dejó ya formulada Santo Tomás la regla de que *infidelium ritus tolerari possunt vel propter aliquod bonum quod ex eis provenit, vel propter aliquod malum quod vitatur* (13). Y dice concretamente la Encíclica *Inmortale Dei*: *En verdad, aunque la Iglesia juzga no ser lícito el que las diversas clases y formas de culto divino gocen del mismo derecho que compete a la Religión verdadera, no por eso condena a los encargados del gobierno de los Estados, que, ya para conseguir algún bien importante, ya para evitar algún grave mal, toleran en la práctica la existencia de dichos cultos en el Estado* (14). Pero esta tolerancia sólo puede tener lugar si hay justas causas y con determinada moderación, pues como se precisa en la Encíclica *Libertas*, dicha tolerancia *ha de estrecharse absolutamente a los límites que pide la causa de esta tolerancia, esto es, al público bienestar; de modo que si daña a éste y ocasiona mayores males a la sociedad es consiguiente que ya no es lícita, por faltar en tales circunstancias la razón de bien* (15).

A la luz de estos principios, y refiriéndose precisamente al caso de España, el Cardenal OTTAVIANI, en el discurso pronunciado en el Lateranense el 2 de marzo de 1953, afirmó que es deber de los gobernantes de un Estado católico defender contra toda insidia la unidad religiosa del pueblo que se siente unánime en la posesión segura de la verdad religiosa, y que no es justo atribuir los mismos derechos al bien y al mal, a la verdad y al error, rechazando que para complacer las exigencias de una pequeña minoría se vulne-

---

(12) Encíclica *Libertas*, 42, pág. 77 de la edición citada.

(13) SANTO TOMÁS, 2.<sup>a</sup>, 2.<sup>ae</sup>, q. 10, núm. 11.

(14) Encíclica *Inmortale Dei*, 46, pág. 45 de la edición citada.

(15) Encíclica *Libertas*, 42, pág. 78 de la edición citada.

ren los derechos, la fe y la conciencia de la casi totalidad del pueblo y se le traicione, permitiendo a los que insidían su fe que los lleven hasta la escisión, con todas las consecuencias de la lucha religiosa (16); si bien no rechazó la necesidad en que pueden encontrarse algunos gobernantes en países católicos de conceder, por diversas razones, la tolerancia a otros cultos, la cual no quiere decir libertad de propaganda que fomente las discordias religiosas y turbe la segura y unánime posesión de la verdad y de su culto religioso en países como Italia, España y otros (16 bis). Y esto no sólo por el bien espiritual de la Iglesia y de los fieles, sino incluso por el bien material del Estado: el Cardenal OTTAVIANI hacía notar en la misma ocasión lo significativo que resulta que los comunistas mientras en Rusia prohíben toda propaganda religiosa y establecen esta prohibición en sus artículos constitucionales, son, en cambio, celosísimos defensores de todas las normas de propaganda protestante en los países católicos (17).

Hemos visto, pues, lo que contiene y lo que supone la tolerancia de cultos. El Derecho canónico, sistema jurídico espiritualista, que tiene siempre presente la condición humana, con un enorme contenido de caridad, tiene bien trabajadas esas instituciones, que le dan una flexibilidad, que es una de sus mejores características, como la costumbre, el privilegio (*ius singulare*), la dispensa (*relaxatio legis*), la *dissimulatio* (aislar un mal, circundándole con una zona de silencio), y la tolerancia, *ad maiora mala vitanda* (18).

---

(16) Card. A. OTTAVIANI: *Deberes del Estado Católico para con la Religión*. Discurso en el Pontificio Ateneo Lateranense el 2 de marzo (Día del Papa) de 1953. Puede verse publicado en la «Revista Española de Derecho Canónico», 1953, págs. 5-22. Las citas en la pág. 12.

(16 bis) OTTAVIANI, loc. cit., pág. 19.

(17) OTTAVIANI, loc. cit., pág. 20.

(18) Véase G. OLIVERO: *Dissimulatio e tolerantia nell'ordinamento canonico* (Milán, 1953)



El mismo *Codex Iuris Canonici* recoge en su texto determinadas hipótesis de tolerancia, algunas de ellas precisamente en relación con el trato con acatólicos. Así, el canon 1.258 admite que por razón de un cargo civil o por tributar un honor se tolere a los fieles la presencia pasiva o puramente material en los funerales, bodas u otras solemnidades semejantes de los acatólicos, habiendo causa grave y siempre que no haya peligro de perversión ni de escándalo, y el canon 1.374 permite que el Ordinario del lugar determine, en conformidad con las instrucciones de la Sede Apostólica, en qué circunstancias y con qué cautelas, para evitar el peligro de perversión, se puede tolerar la asistencia de los niños católicos a las escuelas acatólicas, neutras o mixtas.

El Derecho canónico, pues, conoce y maneja esta figura flexible de la tolerancia.

Al incluirse en el texto concordado esa posibilidad de tolerancia de cultos en el Derecho español, pudiera pensarse que lo que hace con ello la Iglesia es tolerar la tolerancia de cultos en nuestro sistema jurídico.

\* \* \*

En España el problema de los cultos no católicos no se introdujo hasta la Constitución de 1869.

La Constitución de Bayona de 1808 decía en su artículo 1.º que no se permitiría ninguna otra religión que la Católica, Apostólica y Romana, que en España y en todas las posesiones españolas sería la religión del Rey y de la Nación; la Constitución de 1812 prohibía, en su art. 12, el ejercicio de cualquier otra religión que no fuera la Católica, Apostólica, Romana, única verdadera, la cual decía que era y sería perpetuamente la religión de la Nación española, y sería protegida por ella con leyes sabias y justas; las Constituciones de 1837 y 1845, en sus respectivos artículos 11, afirmaban meramente la obligación de la

la nación (1837) o el Estado (1845) de mantener el culto y los ministros de la Religión Católica, que profesan los españoles, decía la Constitución de 1837, o que es la de la Nación española, afirmaba la de 1845, sin consignar ninguna de ellas norma alguna de admisión de cultos no católicos.

Fué, como hemos dicho, en la Constitución de 1869 donde apareció la libertad de cultos, pero antes, en aquel proyecto de 1856, que discutieron y aprobaron las Cortes, pero que no se llegó a promulgar, había aparecido una figura de tolerancia; el art. 14 de este proyecto de 1856, en que también se obligaba la Nación a mantener y proteger el culto y los ministros de la Religión Católica, que profesan los españoles (la misma fórmula de la Constitución de 1837), añadía que ningún español ni extranjero podría ser perseguido por sus opiniones o creencias religiosas, mientras no las manifestase por actos públicos contrarios a la Religión. Pero el que llegó a regir fué el art. 21 de la Constitución de 1869, en el que, además de consignarse la obligación de la Nación de mantener y proteger el culto y los ministros católicos, se garantizaba a todos los extranjeros residentes en España el ejercicio público o privado de cualquier otro culto, sin más limitaciones que las reglas universales de la moral y el derecho, aplicándose la misma norma en el caso de que algunos españoles profesasen otra religión que la Católica. Era, pues, la libertad de cultos, pero resulta curioso el tono como dubitativo con que se mencionaba la posibilidad de que hubiese españoles que profesasen otra religión que no fuera la Católica.

La Constitución de 1876, que por largo tiempo ha regido, en su art. 11, después de proclamar que la Religión Católica, Apostólica, Romana era la del Estado y que la Nación se obligaba a mantener el culto y sus ministros, añadía: *nadie será molestado en el territorio español por sus opiniones religiosas ni por el ejercicio de su respectivo*

*culto, salvo el respeto debido a la moral cristiana; no se permitirán, sin embargo, otras ceremonias ni manifestaciones públicas que las de la religión del Estado.* Es decir, el principio de la tolerancia de cultos con reducción de los disidentes a la esfera del culto privado sin manifestaciones públicas.

Se dieron después una serie de disposiciones de detalle, circulares del Ministerio de la Gobernación, Reales Ordenes complementarias, que aclaraban, ampliándolo o restringiéndolo, este concepto de culto privado de la Constitución. Así, la Real Orden de 23 de octubre de 1876 establecía con bastante fidelidad el alcance de este culto, prohibiendo la manifestación pública fuera del recinto del templo o cementerio de los actos religiosos de las sectas disidentes, y consideraba como manifestaciones exteriores los actos ejecutados sobre la vía pública o en los muros exteriores de esos lugares, previniendo que las escuelas habrían de funcionar con independencia de tales lugares religiosos. La Real Orden de 3 de julio de 1906, aplicando el principio de la Constitución, prevenía que los militares no católicos no estarían obligados a oír la Misa de la tropa. La Real Orden de 10 de junio de 1910, yendo claramente más allá de lo permitido en la Constitución, mantuvo que no se considerarían manifestaciones públicas los signos exteriores de los cultos disidentes, como letreros, banderas, emblemas, anuncios, carteles, etc., que den a conocer sus edificios, ritos y costumbres.

Esta era la realidad. del Derecho aplicable el proclamar-se en España la segunda República. Ya en el proyecto de constitución de 1873, cuando la primera, se había intentado afirmar (art. 34) que el ejercicio de todos los cultos era libre en España; pero ese proyecto no llegó a ser aprobado. Más tarde, en los arts. 26 y 27 de la Constitución de 1931 y en la Ley de Confesiones y Congregaciones Religiosas de 2 de junio de 1932, se estableció un nuevo sistema: no había

religión oficial; todas las confesiones, en igualdad de trato todas ellas, podrían ejercer libremente el culto dentro de sus templos; para los actos externos haría falta una autorización especial gubernativa en cada caso. En realidad, quien perdió con este nuevo sistema fué la Religión Católica, pero casi no mejoraron los otros cultos, puesto que la intención fué reducir la situación de la Religión Católica, antes oficial, a una condición igual a la de estos otros cultos, pero no elevar éstos a la categoría que antes tenía aquélla.

Después, la Ley de 2 de febrero de 1939 derogó rotundamente, sin detallar, con un principio tajante, la dicha Ley de Confesiones y Congregaciones religiosas.

\* \* \*

La Ley de 17 de julio de 1945 promulgó el Fuero de los Españoles, en el que aparece ese art. 6.º a que antes hemos hecho referencia: *La profesión y práctica de la Religión Católica, que es la del Estado Español, gozará de la protección oficial. Nadie será molestado por sus creencias religiosas ni el ejercicio privado de su culto. No se permitirán otras ceremonias ni manifestaciones externas que las de la Religión Católica.* Religión oficial, pero admisión del ejercicio privado de otros cultos, sin ceremonias ni manifestaciones externas.

El texto contiene una formulación muy parecida a la de la Constitución de 1876. Se suprime aquello de que estos cultos habrán de sujetarse al respeto a la moral cristiana; se añade con precisión conveniente que el culto permitido es el privado, y se habla de manifestaciones «externas» en lugar de «públicas». Es posible que fuera el recuerdo de la referida Real Orden de 1910, que, jugando con el concepto de «públicas», había permitido ciertas manifestaciones externas de los cultos no católicos, el que hizo

ahora referirse concretamente a estas actividades. Se trata de un precepto de rango constitucional, pero no ha venido luego a ser completado por una legislación complementaria de conjunto sobre estas materias, al modo, por ejemplo, como en Italia vino la ley de 24 de junio de 1929, poco después del Concordato de Letrán, sobre los cultos admitidos, en la que se hacía la salvedad de que sólo podrían admitirse los que no profesasen principios o tuvieran ritos contrarios al orden público y a las buenas costumbres (19).

En el Fuero de los Españoles no aparece una limitación semejante, que puede encontrarse también en algunas Constituciones hispanoamericanas, en las que para la libertad de cultos se pone el límite de la moral cristiana y el orden público (Cuba, Panamá), la moral cristiana y las leyes (Colombia), la moral, las buenas costumbres y el orden público (Chile, Nicaragua), la moral y el orden público (Ecuador, El Salvador), o el orden y las buenas costumbres (República Dominicana), o para la tolerancia se establece como límite la moral universal y las buenas costumbres (Costa Rica), o la moral y el orden público (Paraguay) (20).

Se concreta, pues, el art. 6.º del Fuero de los Españoles a permitir el ejercicio privado de los cultos no católicos y a prohibir sus ceremonias o manifestaciones externas, dejando a salvo, por otra parte, el goce de derechos civiles y políticos de los que los profesan. En realidad, el problema tiene más relevancia doctrinal que de hecho. Protestantes hay muy pocos en España, y de ellos gran parte son extranjeros; MANUEL MAESTRO, agregado a la Embajada de Washington, mencionaba últimamente unos 1.750; IRIBARREN, en *Ecclesia* (año 1944), entendía que no llegaban a 2.000;

---

(19) Véase V. FALZONE: *La costituzione ed i culti non cattolici* (Milán, 1953).

(20) Véase CARLOS OLLERO: *América Española. Iglesia y Estado*, en «Información Jurídica», págs. 837-848.

Mr. RICHARDS, en la Cámara de Representantes norteamericana, los cifraba, a lo sumo, en 5.000. Sin embargo, existen, conocidas y caracterizadas, unas cuantas sectas protestantes: la «Iglesia Evangélica Española», la «Unión Bautista española», los «Hermanos de Plymouth», la «Iglesia Española reformada episcopal», los «Adventistas del Séptimo día», los «Pentecostales» y los «Testigos de Jehová», todas ellas con capillas establecidas en España. Hay entre nosotros una meritoria entidad, que lleva el nombre de «Fe Católica», que se ocupa del estudio de estas cuestiones.

Por otra parte está el problema de judíos y musulmanes, que si bien no es importante en el suelo español, sí tiene importancia en los territorios africanos.

Habrá que aplicar a esta situación de hecho el art. 6.º del Fuero de los Españoles, y para ello será necesario conocer las normas complementarias de su aplicación, las cuales están contenidas en Ordenes circulares del Ministro de la Gobernación a los Gobernadores civiles de las provincias.

Se han dado varias de estas Ordenes ministeriales circulares, que, precisamente por su especial carácter, no han sido publicadas. Sin embargo, sus disposiciones pueden conocerse por procedimientos indirectos. Así, una Orden circular, de 12 de noviembre de 1945, fué leída por Mr. RICHARDS en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos (21), y otra Orden circular, de 23 de febrero de 1948, se publicó por los propios protestantes en la llamada «Carta circular a los evangélicos españoles», revista que edita con regularidad la llamada «Iglesia evangélica española» (22). Al parecer hay una tercera Orden circular, de 30 de enero de 1954, que opera una mayor centralización,

---

(21) Apareció publicada dentro del discurso de Mr. RICHARDS, en el diario «A B C», de Madrid, el día 19 de julio de 1950.

(22) «Carta Circular de los Evangélicos Españoles», Madrid, junio de 1950.

en la Dirección General de Política Interior, de facultades que antes correspondían a los Gobernadores civiles en esta materia.

Con todas las reservas, por consiguiente, que han de imponer estos procedimientos indirectos por los que se conocen tales textos, podemos, sin embargo, acometer su estudio e intentar construir con sus disposiciones el detalle del estatuto jurídico que en España se atribuye a los cultos no católicos en aplicación del principio general del art. 6.º del Fuero de los Españoles.

\* \* \*

La Orden circular de 12 de noviembre de 1945 contiene las siguientes normas:

1.º Los grupos religiosos no católicos pueden ejercer libremente su culto en cualquier parte del territorio español, con tal que sea dentro de las respectivas iglesias y sin manifestación pública. Los directores de esas sectas o las personas encargadas del culto tienen libertad para organizar ceremonias religiosas, con la condición de que no persigan otros fines, es decir, relaciones políticas con grupos ilegales, o propósitos que no sean puramente piadosos o litúrgicos.

2.º En cada caso habrá de solicitarse de los Gobernadores civiles la autorización de apertura de tales templos, que se concederá sobre la base de estas disposiciones. El Gobernador informará a este Ministerio. La autorización se comunicará al solicitante.

3.º Los Gobernadores civiles darán protección al culto así autorizado y no interferirán la labor de las iglesias ni sus ceremonias privadas.

4.º Los Gobernadores civiles deberán informar a este Ministerio de los abusos o violaciones de la ley a este respecto.

La Orden circular de 23 de febrero de 1948 da las disposiciones que a continuación se indican:

1.º *Se reconoce el ejercicio privado del culto de las religiones no católicas.*

2.º *Por culto privado hay que entender, bien el estrictamente personal, bien el que se lleva a cabo en el interior de los recintos consagrados a la confesión religiosa de que se trate.*

3.º *Este culto no puede tener, en ningún caso, manifestaciones externas o públicas; de un lado, porque dejaría de ser privado, que es en la única manera admitido, y de otro, porque ceremonias o manifestaciones externas sólo se permiten las de la Religión Católica.*

4.º *Consiguientemente, no cabe tampoco la práctica de cualquier labor de proselitismo o propaganda de las religiones no católicas, sea cual fuere el procedimiento utilizado, como, por ejemplo, la fundación de colegios para la enseñanza, donativos con apariencia benéfica, centros de recreo, etcétera, ya que ello implicaría forzosamente una manifestación externa no permitida.*

\* \* \*

Ante todo ha de consignarse que se trata únicamente de cultos tolerados, y no de cultos admitidos, pues como tiene bien precisado la doctrina italiana, que tanto se ha ocupado de esta materia y tan claramente ha marcado la distinción entre ambos conceptos, el de culto tolerado supone que no se da el libre ejercicio público del mismo, la libertad de discusión en materia religiosa y la libertad de propaganda y proselitismo (23).

---

(23) Véase PIACENTINI: *I culti ammessi nello Stato italiano* (Milán, 1934); BERTOLA: *Ammisione e riconoscimento dei culti acattolici*, en «Scritti in onore di S. Romano», IV (Padua, 1940).



*La secta.*—No se reconoce en su conjunto. La tolerancia se plantea en el Fuero de los Españoles como problema de los individuos. A *nadie ha de molestarle por sus creencias o prácticas privadas* (art. 6.º F. E.); se admite el culto *estrictamente personal* (núm. 2 de la O. C. de 23 de febrero de 1948). El problema surgirá cuando por la especial situación de la persona haya de tener lugar en un establecimiento público del Estado, como un hospital, una prisión o un cuartel; entonces no puede pensarse, en realidad, que sea público el culto, por el hecho de ser público el lugar en que se encuentra el individuo, pero no podrán darse allí tampoco las manifestaciones externas o públicas (el culto *no puede tener en ningún caso manifestaciones externas o públicas*, dice el núm. 3.º de la O. C. de 23 de febrero de 1948).

Cuál sea el alcance de lo que se tolera lo dice expresamente el núm. 1.º de la misma O. C. de 23 de febrero de 1948: *se reconoce el ejercicio privado del culto de las religiones no católicas*; sin que se indiquen límites que vayan a oponerse a tal ejercicio privado: la moral, el orden público, las buenas costumbres. Claro que estará limitado ese culto por las leyes penales del Estado, pero no se dice que vaya a estar limitado porque persiga algunos fines determinados, siempre que sean religiosos, si bien se aparta a los que *persigan otros fines*, citándose especialmente las *relaciones políticas con grupos ilegales, o propósitos que no sean puramente piadosos o litúrgicos* (núm. 1.º de la O. C. de 12 de noviembre de 1945). Pero dentro de los fines piadosos o litúrgicos no se hace excepción alguna. No se excluye, por ejemplo, la posibilidad de cultos extravagantes o ridículos, respecto de lo cual parecería lógico que se hubiera puesto alguna limitación.

*El grupo religioso.*—No la secta misma, pero sí la reunión concreta de unos cuantos individuos, aparece mencionada en estas normas. *Los grupos religiosos no católicos pue-*

*den ejercer libremente su culto en cualquier parte del territorio español, con tal que sea dentro de las respectivas iglesias y sin manifestación pública, dice el núm. 1.º de la O. C. de 12 de noviembre de 1945.*

Se admite que puedan existir tales grupos, pero no se les reconoce especialmente personalidad jurídica distinta de las meras personas de sus componentes. Habrá, pues, que reconducir la cuestión de esa personalidad jurídica social al derecho general de asociaciones. Dentro del art. 35 del Código civil no caben tales grupos en las asociaciones de interés público reconocidas por la ley (precisamente se quiere eliminar todo matiz público; el interés público está aquí, al revés, en el mantenimiento de la Religión Católica) y es difícil incluirlas en las asociaciones de interés particular, puesto que respecto de ellas dice el Código: *sean civiles, mercantiles o industriales*. La ley de Asociaciones de 30 de junio de 1887, se refería en su art. 2.º a las asociaciones religiosas no católicas para someterlas a dicha ley, aunque con la advertencia expresa de que debían acomodarse en sus actos a los límites señalados por el art. 11 de la Constitución, la entonces vigente, de 1876. Tenían, pues, que presentar unos estatutos y un acta de constitución al Gobierno de la provincia e inscribirse en el Registro de Asociaciones para poder llegar a esa personalidad.

El Decreto de 25 de enero de 1941, que impide la constitución de asociaciones sin aprobación del Ministerio de la Gobernación, exceptúa expresamente las asociaciones católicas que se propongan un fin exclusivamente religioso, pero no dice nada de las no católicas. La cuestión que podría jugar aquí como más importante será probablemente la del fin lícito, pues habría que aquilatar si basta el hecho de que no ha de molestar a nadie por las prácticas privadas para considerar que existe tal fin lícito. De todos modos, el núm. 1.º de la O. C. de 12 de noviembre de 1945 sólo permite, como hemos dicho, la actuación de aquellos grupos

en ceremonias estrictamente religiosas, con la condición de que no persigan otros fines, es decir, relaciones políticas con grupos ilegales o propósitos que no sean puramente piadosos o litúrgicos.

Los templos.—En cuanto a los lugares del culto, el número 2.º de la O. C. de 23 de febrero de 1948 se refiere al culto que se lleva a cabo en el interior de los recintos consagrados a la confesión religiosa de que se trate, el núm. 1.º de la O. C. de 12 de noviembre de 1945 habla de las respectivas iglesias, y el núm. 2.º de la misma O. C. dispone que en cada caso habrá de solicitarse de los Gobernadores civiles la autorización de apertura de tales templos, que se concederá sobre la base de estas disposiciones.

Tiene que haber, pues, una autorización por parte del Gobernador civil para la apertura de esos templos o lugares religiosos, pero no quedan determinados una serie de puntos que pueden plantearse en torno a esta autorización. Así, por ejemplo: a) Los requisitos para la petición, los datos que han de hacerse constar en ella, si es preciso que el grupo religioso reúna ciertas condiciones, si hace falta que el local mismo reúna condiciones determinadas, si hay alguna limitación, como sería razonable, por ejemplo, para admitir uno de estos lugares religiosos en la vecindad de templos católicos o de escuelas católicas, etc. b) Quién ha de hacer la solicitud: si el ministro, o el grupo, o si puede hacerla incluso una persona aislada. c) El expediente administrativo que ha de originar esa solicitud; sólo se dice que el Gobernador informará al Ministerio y que la autorización se comunicará al solicitante. d) Si la autorización es un acto de potestad discrecional o de potestad reglada; no se dice nada, luego ha de entenderse que cae en la esfera de la potestad discrecional; así, además, se pueden evitar muchos de los inconvenientes apuntados, puesto que se deja en la discreción del Gobernador conceder o no la autorización. e) Posibilidad de revocación de la autorización; parece ló-

gico entender que puede revocarse. f) Titular de la propiedad del templo; puesto que no se da una norma especial, habrá que tener en cuenta la titularidad civil normal y el titular será una persona jurídica o el grupo, según se llegue o no a conceder a éste la personalidad jurídica. g) No podrán concederse ningunos privilegios jurídicos, administrativos ni fiscales a estos inmuebles, que no son una propiedad religiosa especial, en el sentido que admite la legislación española, la cual sólo confiere esos derechos a la propiedad eclesiástica católica.

*El ministro religioso.*—Se hace cierta mención en el número 1.º de la O. C. de 12 de noviembre de 1945: *los directores de esas sectas o las personas encargadas del culto tienen libertad para organizar ceremonias religiosas, dentro de los límites ya dichos; pero no se precisa nada acerca de los requisitos o condiciones personales que han de reunir esos ministros, ni en sí mismos ni en relación con su secta.* Conviene hacer una advertencia: sus actos como tales no pueden gozar de efectos civiles de carácter oficial, y así, por ejemplo, a los certificados que, a efectos de demostrar la catolicidad requerida para el matrimonio civil, han expedido en ocasiones en España ministros de cultos no católicos no puede concedérseles el valor de documentos oficiales, y recibirán meramente el trato de una información testifical.

*El ejercicio del culto.*—El concepto de culto privado queda fijado por una determinación positiva y por unas limitaciones negativas. La determinación positiva está en el número 2.º de la O. C. de 23 de febrero de 1948: *por culto privado hay que entender, bien el estrictamente personal, bien el que se lleva a cabo en el interior de los recintos consagrados a la confesión religiosa de que se trate; el que tenga lugar dentro de las respectivas iglesias, dice el número 1.º de la O. C. de 12 de noviembre de 1945.* Las limitaciones negativas se hacen constar en el propio núme-

ro 1.º de la O. C. de 12 de noviembre de 1945, que dice que el tal culto ha de ser *sin manifestación pública*, y con más detalle en el núm. 3.º de la O. C. de 23 de febrero de 1948, según la cual *este culto no puede tener, en ningún caso, manifestaciones externas o públicas; de un lado porque dejaría de ser privado, que es en la única manera admitido, y de otro, porque ceremonias o manifestaciones externas sólo se permiten las de la Religión Católica*. Serán, por consiguiente, los de *manifestaciones públicas y manifestaciones externas* los dos conceptos que han de jugar, y no sabemos hasta qué punto convendría marcar una diferencia entre uno y otro. Lo que, desde luego, hay que hacer notar es que este que se llama culto público no es el culto público en el sentido canónico, es decir, el del canon 1.256, sino público en la esfera del Estado.

Habrá que derivar una serie de aplicaciones concretas de esta prohibición general de manifestaciones externas. Así, no serán posibles anuncios en periódicos, ni en las puertas de los templos; no podrá haber rótulos que indiquen la condición de esos lugares; no será posible transmitir esos actos de culto por radio; es más, probablemente habrá que llegar a la conclusión de que ha de tenerse cuidado para que no se oigan desde fuera, a través de las ventanas, a fin de que no sean así manifestaciones externas; no podrán tocarse campanas u otros elementos de sonido, etc. Problemas especiales deberán ser planteados en relación con los lugares de enterramiento, para determinar si el culto no católico dentro de los cementerios podrá ser considerado como privado. La Real Orden de 28 de febrero de 1872 lo entendió así, y en ella se permitía a las sectas disidentes, lo mismo que a los municipios, construir cementerios civiles.

*La propaganda.*—No se permite, precisamente fundándose en la exterioridad que supone. El número 4.º de la O. C. de 23 de febrero de 1948 lo dice expresamente:

no cabe tampoco la práctica de cualquier labor de proselitismo o propaganda de las religiones no católicas, sea cual fuere el procedimiento utilizado, como, por ejemplo, la fundación de colegios para la enseñanza, donativos con apariencia benéfica, centros de recreo, etc., ya que ello implicaría forzosamente una manifestación externa no permitida. Por no ser manifestación externa, deberá entenderse que se les permite, en cambio, la instrucción de sus adeptos dentro del lugar religioso, no en escuelas, como ya se ha dicho, o las colectas internas también dentro del referido lugar religioso.

*Protección de estos cultos.*—El núm. 3.º de la O. C. de 12 de noviembre de 1945 dice expresamente: *los Gobernadores civiles darán protección al culto así autorizado y no interferirán la labor de las iglesias, ni sus ceremonias privadas.*

A primera vista pudiera parecer que el art. 211 del Código penal se refiere a ellos, al castigar con pena de arresto mayor al que *en un lugar religioso*, sin especificar que sea católico, ejecutare actos que, sin estar comprendidos en otro de los artículos anteriores a éste, *ofendieren el sentimiento religioso de los concurrentes*; sin embargo, no puede entenderse que sea así, pues este artículo forma parte de la Sección III, del Cap. II, del Tít. II, del Lib. II, del Código penal, y está bajo el epígrafe: *Delitos contra la Religión Católica*, lo cual hace que el dicho art. 211 no pueda aplicarse a otras religiones. Lo que ocurre es que este 211 repite el 241 del Código penal de 1870 (236 de la redacción del año 1932), dado, por consiguiente, para una hipótesis de libertad de cultos, y al venir a aplicarse a un régimen de mera tolerancia resulta que no puede dársele el juego en que se pensó por sus primeros redactores. En cambio, no aparece en el Código penal vigente, como sería lógico, el precepto del art. 275 del Código penal de 1928, que castiga-

ba, levemente, sólo con confinamiento, al que practicase fuera del recinto destinado a los cultos que no sean el de la Religión Católica, ceremonias o manifestaciones públicas propias de los mismos.

*Vigilancia de estos cultos.*—El núm. 4.º de la O. C. de 12 de noviembre de 1945 dice lo siguiente: los Gobernadores civiles deberán informar a este Ministerio de los abusos o violaciones de la Ley a este respecto. La O. C. de 23 de febrero de 1948, después de dictar las normas referidas, encarga a dichos Gobernadores que procedan con el mayor celo a vigilar estrechamente las actividades de las mencionadas confesiones religiosas, cortando con la mayor rapidez cuantas extralimitaciones se cometan y dando al Ministro inmediata cuenta de las transgresiones comprobadas y de las sanciones impuestas. Aparece con ello no sólo la vigilancia gubernativa, sino incluso las facultades de los Gobernadores civiles para imponer sanciones en esta materia, de las cuales no se precisa el alcance, aunque se ve clara su naturaleza administrativa.

*Otras cuestiones.*—Pueden dar lugar a ellas diversos preceptos de nuestro ordenamiento jurídico; por ejemplo, el artículo 42 del Código civil, que admite el matrimonio civil para los que no profesen la Religión Católica (si bien debe entenderse acomodado a la norma del canon 1.099 del *Codex Iuris Canonici*, es decir, entendiéndolo por tales a los que no hayan sido bautizados en la Iglesia Católica, ni se han convertido en algún momento a ella de la herejía o del cisma), y cuya aplicación ha de hacerse conforme a la Orden de 10 de marzo de 1941, mejor intencionada que conseguida; o, por ejemplo también, la Ley de 24 de noviembre de 1910, que eximió del juramento, sustituyéndolo por la simple promesa por el honor, en todos los casos en que las leyes exijan la prestación de juramento, excepto en la jura de banderas del Ejército, a aquellos para quienes esa

prestación no fuese *conforme a su conciencia*. Probablemente pudieran encontrarse más preceptos interesantes en este orden de ideas.

\* \* \*

Pero conviene que no dejemos de hacer algunas indicaciones sobre lo relativo a los territorios de Africa, la otra parte a que se refiere el Protocolo final del Concordato, en relación con el art. 1.º del mismo. *Por lo que se refiere a la tolerancia de los cultos no católicos en los territorios de soberanía española en Africa continuará rigiendo el «statu quo» observado hasta ahora.*

Menciona el Protocolo los territorios de soberanía española en Africa, es decir, tanto las posesiones españolas de tipo colonial como las llamadas plazas de soberanía, aunque éstas tienen un régimen semejante al del territorio peninsular.

Pero aunque el Concordato se refiere más concretamente a los territorios de soberanía, conviene que hagamos alguna referencia a la situación de la Zona del Protectorado de España en Marruecos, donde la convivencia de las tres religiones —cristiana, musulmana y hebrea— plantea el trato que ha de darse a todas ellas por la Nación protectora.

El Convenio hispano-francés de Madrid, de 27 de noviembre de 1912, decía en su art. 8.º que *los dos Gobiernos, el español y el francés, se obligan a hacer que se respeten la libertad y la práctica externa de todo culto existente en Marruecos*. Esto se ha venido aplicando efectivamente en la legislación posterior por las normas de los *dahires* (disposiciones emanadas del Jalifa, cuya promulgación ha de estar autorizada por el Alto Comisario español). El Código penal del Protectorado de Marruecos, promulgado por Dahir de 1.º de junio de 1914, castiga, en sus arts. 129 al 134, al que forzare a otro a ejercer actos religiosos de



culto que no es el suyo (o incluso de su culto), al que impida a otro practicar actos religiosos de su culto u observar las fiestas, a los que perturben los actos de cualquier culto, a los que ultrajen al ministro de cualquier religión, o escarnezcan cualquiera de éstas, y al que en un lugar religioso ofenda el sentimiento religioso de los presentes. Está, pues, amparado por la legislación penal ese principio del Convenio hispano-francés. Además, en el Dahir de 24 de diciembre de 1931, que establece el régimen de asociaciones, se exceptúan del mismo *las asociaciones confesionales establecidas y autorizadas en la Zona del Protectorado español*, sin hacer distinción en ellas.

En cuanto al matrimonio habrá que estar a lo que establezcan las respectivas religiones, si bien el mencionado Código penal del Protectorado castiga el doble matrimonio o el contraído contra algún impedimento, o sin el consentimiento de los padres, y el de la viuda antes de transcurrido un año; hay, además, un Registro, organizado por Dahir de 1 de junio de 1914, en el que han de inscribirse los matrimonios.

En materia de enseñanza existe un Consejo Superior de Enseñanza Islámica y hay organizada una enseñanza musulmana totalmente religiosa: la reorganizó el Dahir de 31 de diciembre de 1940. La enseñanza primaria ha sido regulada por otro Dahir de 2 de junio de 1948. desarrollado por un Decreto visiral de 4 de octubre del mismo año; para la enseñanza media existen un Decreto de 3 de octubre de 1947, que establece un Bachillerato hispano-marroquí, en el que para los españoles se da enseñanza de la Religión Católica y para los musulmanes enseñanza de su propia religión, y un Dahir de 17 de febrero de 1948, en el que se regula otro Bachillerato exclusivamente marroquí. Por otra parte, se ha reglamentado, por Dahir de 9 de febrero de 1948, y luego por otro Dahir de 21 de agosto de 1950, el profesorado musulmán, exigiéndose para el mismo la condición de mu-

sulmán, marroquí o español. La enseñanza para los israelitas ha sido apartada de la enseñanza para los españoles por el Dahir de 8 de mayo de 1937, separando las escuelas mixtas que antes existían.

Para terminar habremos de referirnos a ese *statu quo* de los territorios de soberanía de Guinea, que por su misma naturaleza de hecho es difícil de caracterizar, pero que representa una tolerancia, en cierto sentido, de algunos principios, de las costumbres y de la religión de los habitantes de aquellos territorios. Así, por ejemplo, en materia de matrimonio, el Decreto del Gobierno General de 4 de octubre de 1915, admite el matrimonio conforme a las costumbres del país, instituyendo un Registro en el que incluso habrá de hacerse constar el número de mujeres; si bien la Ordenanza de 25 de abril de 1944 ha prohibido a los funcionarios el matrimonio con más de una mujer, pudiendo elegir entre dejar su condición de funcionario o dejar a todas sus mujeres menos una, para la elección de la cual se dieron unas normas, prefiriéndose, cuando se trate de católicos, a la mujer legítima canónicamente, y cuando se tratase de infieles a la legítima por ley natural, y si esto no pudiera especificarse, a la que tuviera más hijos, a no ser que fuera elegida otra por el interesado.

La población europea y la emancipada se rige por la legislación general española para el matrimonio. Así, según la Ordenanza de 1 de agosto de 1942, en que se regula el funcionamiento del Registro civil, se observarán para los matrimonios el Código civil y la Orden de 10 de marzo de 1941.

\* \* \*

La conclusión que podemos sacar de la rápida ojeada que hemos llevado a cabo sobre la situación de los cultos no católicos en nuestro Derecho es la conveniencia de una re-

regulación unitaria, de conjunto, que resuelva mejor y en detalle estos problemas apuntados y otros que pudieran suscitarse dentro del principio general establecido por el artículo 6.º del Fuero de los Españoles y por el Protocolo final del Concordato.

Para ello sería una buena oportunidad, sin duda, esa tarea que el Estado español se ha impuesto a sí mismo en el artículo 36 del Concordato de promulgar, en el plazo de un año, las disposiciones de Derecho interno que sean necesarias para la ejecución de este Concordato. En esa revisión podrá encajar perfectamente la regulación detallada del estatuto jurídico de los cultos no católicos en el Derecho español.



DISCURSO EN EL ACTO DE CLAUSURA  
DEL CURSO DE CONFERENCIAS SOBRE  
EL CONCORDATO ESPAÑOL DE 1953

(PRONUNCIADO EL 21 DE MAYO DE 1954)

EXCMO. SR. D. JOAQUIN RUIZ-GIMENEZ  
Ministro de Educación Nacional



Excmos. Sres.; Sres. Profesores; Señores:

Hónrome en clausurar el curso de lecciones y conferencias que en esta Facultad de Derecho se han desarrollado a lo largo de los últimos meses para comentar en sus distintos aspectos —especialmente los jurídicos— el vigente Concordato de 1953. Es de justicia felicitar a la Facultad por esta iniciativa; a su anterior Decano, el Profesor don Jaime Guasp, que presintió la importancia del tema y supo conseguir la colaboración de las más ilustres personalidades eclesiásticas y civiles, de la ciencia del Derecho. Porque por aquí, por estas aulas, a lo largo de las semanas que han transcurrido, desfilaron los nombres más ilustres de nuestra Universidad y de las Universidades de la Iglesia y de sus Seminarios.

El actual Decano, Profesor Torres López, recogiendo esa herencia, logró que las conferencias hayan estado rodeadas de sensible atención y calor, y ha querido que en esta última estuvieran presentes algunos de los artífices del Concordato de 1953.

Si tomo aquí la palabra, es mucho más que como Ministro de Educación actualmente en el ejercicio de ese cargo, por honrosa confianza del Caudillo, como miembro de un equipo de hombres de recta intención que asumieron la responsabilidad de llegar a un texto en el que se normalizaran las relaciones jurídicas entre la Iglesia y el Estado en España.

El mérito de ese esfuerzo no se debe a nosotros. Ha de

ser atribuído, fundamental y primariamente, a aquellas dos altas personalidades a quienes en otro lugar he llamado los verdaderos protagonistas de esta noble historia. Me refiero a Su Santidad Pío XII y a Su Excelencia el Jefe del Estado y Caudillo de los Ejércitos de España. Sin la comprensión y la grandeza de alma de esas dos figuras no hubiera sido posible alcanzar la meta y llegar a la realidad valiosa, y quiera Dios que extraordinariamente fructífera para el futuro, que representa ese documento. Seguidamente es de justicia atribuir también una parte muy esencial en el resultado alcanzado, al Ministro de Asuntos Exteriores de España, que aquí nos honra con su presencia; porque él fué el promotor principal de la idea; porque puso en todo instante en juego su inteligencia y la serenidad de su espíritu; porque aportó todos los elementos y medios instrumentales necesarios y fué el Presidente de la Comisión Interministerial que en el período de 1949 a 1951 actuó en nombre del anterior Gobierno, y de la segunda Ponencia interministerial desde julio de 1951 hasta el momento de la firma y ratificación del Concordato.

¿Qué podría yo aportar a este conjunto de sabias lecciones, de conferencias profundas —ahí está como muestra la del Excmo. señor Obispo de Túy, tan serena y bella, que acabamos de escuchar—, qué podría yo aportar en este instante más que un manojo de impresiones personales? Y aun así, limitado a lo que, todavía a tan corta distancia de aquella negociación, me permite la obligada norma de discreción diplomática y política. Sin embargo, creo que puede ser útil que algunos de estos recuerdos personales vayan siendo compartidos con los hombres que, por su competencia y su función, han de hacer posible la fecundidad del Concordato. Tal vez, a la luz de esas impresiones de quienes intervinimos en su gestación, puedan interpretarlo más auténtica y positivamente.

La preocupación por alcanzar un Concordato, por lle-



gar a una norma jurídica plena que encauzase la vida de relación entre la Iglesia y el Estado en España, la tuvimos muchos españoles desde aquella hora misma en que, desde las trincheras, oíamos —Alféreces provisionales entonces— la noticia de que el nuevo Pontífice —Su Santidad Pío XII— llegaba al Solio Pontificio. Puedo decirlo, por personal experiencia, que los hombres que hasta 1936 habíamos batallado contra la ruptura sistemática por parte de los Gobiernos republicanos de los principios y de las normas contenidas en el Concordato de 1851; los que en las reuniones de los Congresos Católicos y en la calle misma, cara a cara con las fuerzas hostiles habíamos defendido o procurado defender la libertad de la Iglesia en España, anhelábamos que aquel momento —1939— fuera el comienzo de una nueva etapa histórica. No puedo yo satisfacer aquí la legítima curiosidad que el señor Obispo de Tuy expresaba hace un instante, sobre cuál fué el instante en que quedó muerto, jurídicamente fenecido, el Concordato de 1851. Tal vez una pista pueda encontrarse —salvo lo que más adelante puedan revelar los archivos reservados de los Ministerios o de la Santa Sede— en el preámbulo del *Motu proprio* por el cual se restableció en 1947 el Tribunal de la Rota de la Nunciatura Apostólica en Madrid. Allí se dice expresamente que ese Tribunal fué suspendido por Su Santidad Pío XI, después de que el Gobierno republicano español había roto unilateralmente los términos de aquel Concordato. Parece ser que, efectivamente, en los años de la República —y alguna traza queda en los archivos de nuestra Embajada cerca de la Santa Sede— los Gobiernos republicanos llegaron a confiar en la posibilidad de rehacer el Concordato o de establecer una nueva Ley de relaciones con la Iglesia. Mas todo eso quedó frustrado cabalmente por el sectarismo de aquellos Gobiernos, y hubo que esperar a la etapa radicalmente distinta abierta con el Alzamiento Nacional del 18 de julio de 1936.

Desde aquel instante, es decir, a partir del comienzo victorioso de nuestra Guerra de liberación, ¿se pensó por parte de la Santa Sede o del Gobierno español en la restauración del Concordato de 1851? Es verosímil. De todas formas aquel Concordato de 1851, hecho a la medida de un tiempo determinado, de una circunstancia histórica muy concreta, no hubiera en ningún caso servido para orientar y regir las relaciones entre la Iglesia y un Estado que nacía con ambición e ilusiones de Cruzada. Lo cierto es que no hay constancia ninguna de que en ningún instante se considerara vigente aquel Concordato, salvo en los puntos concretos que aparecen en el Convenio o Acuerdo de 7 de junio de 1941, es decir, los cuatro primeros artículos que hace un momento glosaba el señor Obispo de Túy.

Aquella primera intuición que teníamos los hombres que estábamos en el frente, iba a irse concretando a lo largo de los años posteriores. Personalmente —y permitidme, repito, que os hable como el más sencillo de aquel equipo que entonces trabajó— iba a irse reforzando como consecuencia de un peregrinaje incesante por otros países del mundo cristiano y más específicamente del mundo de nuestra habla y de nuestra estirpe: Hispanoamérica. Más de una vez me resultó doloroso y al mismo tiempo incitador, oír en algunas de aquellas reuniones internacionales, muchas de ellas declaradamente católicas, la pregunta de por qué la Santa Sede no llegaba a un acuerdo con el Estado español. ¿Implicaba este hecho una desaprobación a los principios en que ese Estado se apoya, o una desconfianza hacia el futuro? Instintivamente reaccionábamos con un «¡no!» rotundo y exponíamos las verdaderas razones presentidas. Desde 1939 el Estado español comprendió la actitud prudente de la Santa Sede, consecuencia de la situación extraordinariamente anormal del mundo. Piénsese que el último Concordato era el de Portugal, de mayo de 1940, y que, desde entonces, es decir, ya en pleno desenvol-

vimiento la segunda guerra mundial, la Santa Sede no firmó ningún otro Concordato, formalmente dicho, hasta el nuestro de 1953. Reargüíamos, pues, a los maliciosos o a los perplejos que la Santa Sede, dadas las convulsas circunstancias del mundo, afirmaba el criterio de no celebrar Concordatos solemnes con ningún Estado; pero, además, podíamos señalar —y de esto soy testigo de cierta excepción— la delicadeza del Caudillo, que prefirió durante todo aquel período de su batallar incesante por la independencia de España en el área internacional, no complicar a la Santa Sede —que, en definitiva, debía tener en cuenta los intereses de la Iglesia Universal— en un problema específicamente español, en que teníamos la seguridad plena que, a la larga, se nos haría justicia.

Estas pudieran ser las razones. Pero lo cierto es que el comeción íntimo de los que viajábamos se iba transformando en convicción de que había que anhelar la llegada del momento en que todas estas preguntas —algunas ingenuas, hostiles otras— tuvieran una rotunda respuesta en el hecho concreto de que, de una vez, la Santa Sede y España dijieran una palabra definitiva sobre sus relaciones.

Este convencimiento —y perdóneseme otra vez la cita personal— cristalizó ya más estrictamente en mi ánimo como Profesor de esta misma Facultad de Derecho, y luego en la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas, al desempeñar una Cátedra de «Derecho Público Eclesiástico». Tenía razón el ilustre Prelado que hace unos instantes nos hablaba, al quejarse de que en España estos estudios, sobre todo entre los seculares, no hayan alcanzado el desenvolvimiento necesario que en otros países alcanzan. Pero en el plan de estudios de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas existía ya la Cátedra de «Relaciones entre la Iglesia y el Estado», que por amable deferencia del entonces Ministro de Educación Nacional y del Decano de la Facultad, me correspondió explicar durante algún tiempo. Y en

el estudio de los problemas que planteaban estas relaciones y en el diálogo con los alumnos, se reafirmó también para mí, doctrinalmente, la convicción sobre la urgencia y la importancia de llegar a un texto concordatario.

Cargado, en definitiva, con todo ese bagaje de impresiones y de sentimientos andaba yo por aquellos países de Hispanoamérica en el verano de 1948. Y allí recogía, no sólo las consabidas preguntas, sino algo más extraordinariamente importante para nosotros: la esperanza de las gentes hispánicas, de las gentes hispánicas creyentes, con un catolicismo militante y a la jineta, de que España rompería la marcha y haría posible, con su ejemplo, una nueva etapa de acuerdos concordatarios entre los países de la hispana estirpe y la Santa Sede. Y así puedo estimar que, en lo que a mi vida personal se refiere, fué una coincidencia providencial el que, hallándome cabalmente en un país hispanoamericano, recibiera la noticia telegráfica de que S. E. el Jefe del Estado me había querido honrar nombrándome Embajador ante Su Santidad Pío XII.

Desde aquel momento formulé el propósito —si el Caudillo lo estimaba oportuno y su Gobierno lo ratificaba— de luchar tenazmente por llegar a la conclusión de un nuevo Concordato, ese mismo que, tres años después, el Ministro de Asuntos Exteriores y mi sucesor en el cargo, el dinámico e inteligente profesor de esta Universidad, Fernando María de Castiella, iban a tener la profunda alegría de firmar.

¿Con qué situación histórico-jurídica y política nos encontrábamos —y dígolo en plural, porque no puedo olvidar la cooperación extraordinaria de mis colaboradores directos en la Embajada, de mis asesores, tanto eclesiásticos como civiles— los que llegamos a Roma en torno al 12 de diciembre de 1948, día de Nuestra Señora de Guadalupe —¡el signo de lo hispánico pesando sobre nuestras espaldas!— y fecha en que nos tocó presentar las Cartas credenciales a Su Santidad? Nos encontrábamos con los restos del

Concordato de 1851, roto unilateralmente por anteriores Gobiernos de España, aunque no se hubiese extendido de manera formal su partida de defunción; y con una serie de Convenios o Acuerdos parciales suscritos desde 1941. Podíamos palpar los frutos del trabajo incesante —es de justicia subrayarlo aquí— de los Embajadores que nos habían precedido en el cargo, empezando por otro ilustre profesor de esta Universidad, don José Yanguas Mesía, que en todo aquel primer período tan difícil de 1939 y años inmediatamente posteriores, batalló excelentemente y a cuya participación se debe, en gran parte, el Acuerdo del año 1941 sobre el privilegio de presentación de señores Obispos, que permitió que una cantidad extraordinaria de Diócesis que estaban vacantes fueran rápidamente cubiertas, con todo cuanto ello habría de representar para el desenvolvimiento de la acción apostólica en España. Y luego las gestiones de los otros Embajadores, don Domingo de las Bárcenas y el Marqués de Aycimena, quienes, de una manera u otra, colaboraron en la preparación de esa serie de Acuerdos con los que la Santa Sede y España procuraron resolver los asuntos más urgentes. Recuérdese el Convenio de 1941, ya mencionado: el de provisión de Beneficios no consistoriales, de junio de 1946; el de Seminarios y Universidades de Estudios Eclesiásticos, de diciembre del mismo año; el *Motu Proprio* —aunque no tuviera el carácter formal de Convenio, porque no podía tenerlo, pero que fué evidentemente objeto de una negociación—, restableciendo el Tribunal de la Rota Romana, en 1947; y ya, en mis días de Embajador, en 1950, el Convenio sobre exención del servicio militar del Clero y restablecimiento de la Jurisdicción castrense. Y aún podríamos añadir en esta serie de acuerdos parciales, la creación de las nuevas Diócesis de San Sebastián, Bilbao, Albacete y Barbastro, que fueron gestionadas por medio de canje de Notas, aunque fué una Bula,

como es de rigor, lo que manifestó exteriormente la decisión de la Santa Sede.

La importancia de todos esos Convenios resalta si se piensa que determinaron sustancialmente el contenido de puntos fundamentales del Concordato. El Concordato, dice su preámbulo, reasume los Convenios anteriores y los completa; pero, además, cumple unas exigencias que en estos Convenios se contenían. Si quisiera sintetizar *las razones* por las cuales el Gobierno español fué al Concordato con la Santa Sede, *diría, sustancialmente, que fueron tres: las ideas y creencias sustanciales de los hombres que en torno al Caudillo gobiernan; las circunstancias históricas del mundo, que obligaban en cierta manera a España a adoptar una actitud de ejemplaridad; y el cumplimiento de una estricta obligación jurídica.*

Hablando en una Facultad de Derecho —aunque las dos primeras también pesan e importan—, conviene subrayar la tercera. En los textos de nuestros Convenios, desde 1941 hasta 1946, el Estado español se obligó expresa y formalmente a llegar a un Concordato con la Santa Sede. Recuérdese el art. 6.º del Convenio de 1941. Decía tajantemente que sus normas se incorporarían al Concordato y que el Gobierno se obligaba *cuanto* antes a formalizar un Concordato con la Santa Sede, de acuerdo con la tradición católica española. Este mismo compromiso reaflorea en el artículo 10 del Convenio de 1946, sobre provisión de Beneficios no consistoriales; y aun, incidentalmente, en algunos otros de los Acuerdos. Por ejemplo, el art. 11 del de 8 de diciembre de 1946 sobre Universidades y Seminarios, dice que serán incorporadas las normas del presente Convenio al nuevo Concordato. Es decir, *constantemente, desde el año 1941 hasta finales de 1946, la Santa Sede y el Gobierno español declararon solemnemente que marchaban hacia un nuevo Concordato.* Sin embargo, a partir de 1946 —como antes dijimos— España, empeñada en su gallardo

combate internacional, Quijote ante un mundo de odios y de incomprendiones, pone entre paréntesis estas gestiones y declaraciones sobre la proximidad de un nuevo Concordato.

Esta era la situación jurídica y jurídico-política con que nos encontramos los hombres que en diciembre de 1948 nos hacíamos cargo de la Misión diplomática española ante la Santa Sede. Pero no pasaron muchos meses sin que acariciáramos la convicción de que este Concordato no solamente era posible, sino que estaba próximo.

A lo largo del año 1949 expresamos más de una vez a nuestro Ministro de Asuntos Exteriores, y con su venia al Gobierno y al Caudillo, el convencimiento de que el proceso histórico estaba alcanzando aquel punto de madurez en que España no solamente podía, sino que, a nuestro entender, debía plantear formalmente la conveniencia de abrir una negociación concordataria.

Es cierto que en algunos sectores latía aún la tesis —tesis de prudencia— de que tal vez, puesto que se había iniciado la vía de los Convenios parciales, cabía continuar por el mismo camino. No dejaba de presentirse que ante la noticia de que España y la Santa Sede iniciaban la negociación de un Concordato, por muy reservada que fuera la negociación, podría surgir el peligro de que otros Gobiernos trataran de interferir la negociación, porque, sin duda, representaba, desde el punto de vista internacional, un reconocimiento firme y expreso de la Santa Sede, de la legitimidad y estabilidad del Régimen español. Todos estos posibles riesgos y otros fundamentos abonaban la tesis prudente de abstenerse de la negociación; pero, por ventura, el Gobierno del Caudillo pensó que bien valía la pena afrontar la posibilidad de adentrarse confiadamente por el otro camino.

Se nos encomendó a los hombres de la Embajada la preparación de un primer texto, anteproyecto o borrador, si se quiere, sobre el cual habría de trabajar oficialmente el

Gobierno. No me es posible, como es lógico, entrar en los detalles de esa preparación. Simplemente tengo que decir que nos beneficiamos, en primer término, del propio Concordato de 1851. Había en él muchas cosas apreciables y, sobre todo, algunos de sus artículos habían sobrevivido o resucitado en los Convenios ya mencionados. En segundo término, todos estos Convenios sustancialmente, con retoques leves, habían de ser incorporados al nuevo texto concordatario. No podía olvidarse tampoco la experiencia de los Concordatos más recientes, anteriores a la segunda guerra mundial, y las enseñanzas de los grandes tratados doctrinales de los canonistas extranjeros y españoles.

Pero, además, y muy especialmente, debía tenerse en cuenta todo el conjunto de la legislación interna de nuestra Patria desde 1939. El Estado español, con constructiva generosidad, siguiendo el latido profundo, radicalmente cristiano de su Caudillo, no esperó a negociaciones diplomáticas para ir anulando las disposiciones sectarias de la época republicana. En estrecha visión maquiavélica cabía haber pensado si no hubiera sido «arma de negociación» dejar en vigor provisionalmente todas aquellas normas que habían conculcado uno por uno los principios y las cláusulas del Concordato de 1851, hasta celebrar un Concordato nuevo que resolviera todas las cuestiones pendientes, con un verdadero sentido cristiano.

Pero el Caudillo y su Gobierno pensaron con fundamento que en cosa tan seria y grave como los intereses de las almas, y por el sentido mismo de la Cruzada, no cabía «comercio alguno», y desde el primer instante, desde julio de 1936, en pleno levantamiento nacional, se llevó a cabo la derogación de aquella legislación sectaria.

Teníamos, pues, ante nosotros un conjunto de Convenios firmes y una legislación interna, extraordinariamente favorable a la libertad, a la independencia y al reconocimiento de los derechos de la Iglesia, Sociedad soberana y



perfecta. Había que reajustar todos esos factores en un proyecto del texto. Recabamos los mejores asesoramientos, los grandes y los pequeños, los de las líneas de conjunto y los de detalle, y tuvimos en cuenta —como hemos dicho— el ejemplo de los Concordatos más recientes, sobre todo los otorgados con países de situación histórica, no igual ciertamente a la nuestra, pero sí con relativas semejanzas en algunos aspectos. Así, el Concordato celebrado en 1933 por el actual Pontífice, entonces Nuncio de Su Santidad, con el Reich alemán; el Concordato de Pío XI, que resolvió la cuestión italiana, bajo el mando de Mussolini; y, por último, el Concordato con Portugal de 1940. En todos estos textos había motivos de inspiración para alguna de las fórmulas sobre los puntos más delicados.

Elaborado el primer anteproyecto, fué elevado al Ministerio de Asuntos Exteriores, y convenientemente estudiadas y recogidas las observaciones de éste, se formuló por la Embajada un definitivo anteproyecto en los últimos días del mes de diciembre de 1950.

Así preparado el material de trabajo, había que romper la marcha de la negociación diplomática. La elección del momento psicológico oportuno podía ser decisiva. Y en este punto Dios ayudó a España. Lo que nos dió la seguridad íntima de que se podía acometer la noble empresa con buena esperanza fué el clima espiritual ecuménico, de 1950, Año Santo en Roma. La presencia de riadas espléndidas de hombres y de mujeres de nuestra Patria que atronaban —lo recordaremos siempre— las bóvedas de San Pedro y materialmente arrollaban a la Guardia Suiza para llegar a besar las manos de Su Santidad y que hacían sonar, como grito de Cruzada, aquel « ¡ España por el Papa ! », nos convenció de que la hora espiritual de España exigía dar el paso decisivo, y nos convenció de algo más: de que el Santo Padre estaba propicio a desgranar su palabra de aceptación. Más de una vez hemos evocado su venerable figura blanca, inclinada

desde la Silla gestatoria, sobre aquellas masas de peregrinos españoles, diciéndoles con voz emocionada: «¡El Papa por España!». Como Embajador tuve desde entonces el convencimiento firmísimo de que el minuto propicio había sonado y de que sería una responsabilidad histórica para nosotros no aprovecharlo y no presentar oficialmente, sin tardanza, el proyecto de Texto que regulara en el futuro las relaciones entre la Iglesia y el Estado español.

Así lo hicimos saber a quien tenía la alta facultad de resolver, y vimos con hondo júbilo y no pequeña emoción —que aun hoy nos llena el alma— que el camino quedaba abierto.

Entretanto progresaron rápidamente los trabajos de la Ponencia interministerial designada por el Gobierno bajo la Presidencia del Ministro de Asuntos Exteriores e integrada por el Ministro de Justicia —entonces don Raimundo Fernández Cuesta—, el Ministro de Educación Nacional —hoy Presidente del Consejo de Estado don José Ibáñez Martín— y el propio Embajador cerca de la Santa Sede. Tuvimos una reunión en el histórico Palacio de Santa Cruz, y tras sucesivos reajustes y perfeccionamientos, se llegó a un Texto, el de febrero-marzo de 1950. Sobre este Texto aun trabajó la Ponencia y la Embajada en los meses siguientes. En el curso de ese Año Santo —como antes dije— nos fué ya posible profundizar una indagación en los ambientes vaticanos, que nos confirmó la idea de la oportunidad del instante. Sobre esta base fué posible tener una reunión definitiva de la Ponencia interministerial en el umbral de 1951 —el día 27 de febrero— y breves días después, el 6 de marzo se celebraba una reunión de la Ponencia, esta vez presidida por Su Excelencia el Jefe del Estado, quedando entonces definitivamente aprobado el Texto que iba a ser presentado a la Santa Sede, como base de negociación.

De ese período no puedo ni debo recordar más que una:

frase del Caudillo, extraordinariamente reveladora del espíritu con que el actual texto se elaboró y que realmente no daría yo ahora a conocer si él no se hubiese adelantado, en su impresionante discurso de la Universidad Pontificia de Salamanca, hace unas semanas, a descubrir en lo esencial con unas palabras rotundamente expresivas de su manera de sentir y de creer.

Aquel día de marzo de 1951, cuando habíamos terminado de perfilar el documento, el Caudillo me dijo con sobriedad: «Embajador, tenga el Texto; llévelo al Santo Padre y dígame que para elaborarlo se han reunido en esta mesa cinco hombres cristianos.»

Portador de ese mensaje y con una carta autógrafa de Su Excelencia el Jefe del Estado para el Santo Padre llegó a Roma muy pocos días después. Y preparada convenientemente la audiencia, merced a la amable intervención de Monseñor Tardini, fuí recibido el 6 de abril en el despacho vaticano de Su Santidad Pío XII, a quien hice entrega oficial del Texto y de quien recogí expreso asentimiento para formalizar la negociación. En aquella hermosa carta, el Caudillo, después de agradecer al Pontífice el envío de la Medalla de Oro conmemorativa de la declaración del Dogma de la Asunción de Nuestra Señora, le decía que, vencida por España la batalla internacional, estaba en condiciones de cumplir los compromisos de 1941 y 1946, y al efecto ofrecía al Santo Padre un proyecto de Concordato, haciendo votos porque este Texto sirviera para consolidar toda la legislación cristiana que había promulgado el Estado español y contribuyera a garantizar la libertad y la independencia de la Iglesia. Algún día, dentro de muchos años, todos estos textos y otros se harán públicos y entonces se podrá apreciar hasta qué punto grandeza de miras y anchura de corazón presidieron, por parte del Caudillo y por parte de Su Santidad, toda esta etapa de la negociación.

Muy pocos meses después me honraba el Caudillo re-

quiriéndome para Ministro de su Gobierno, pero sin desligarme de aquella preocupación concordataria, pues al conferirme la Cartera de Educación pasé a formar parte de la segunda Comisión interministerial, sustituyendo al anterior Ministro de Educación, mientras también quedaba incorporado a la Ponencia el Ministro Secretario General del Movimiento, que lo había estado como Ministro de Justicia en la etapa anterior. Esta Comisión o Ponencia, siempre bajo la rectoría del Ministro de Asuntos Exteriores, Martín Artajo, y con la presencia periódica del Embajador en el Vaticano, continuó la preparación del Texto. Recibida la contrapropuesta de la Santa Sede, vinieron las conversaciones jurídicas pertinentes —en las que puso su inteligencia y tenacidad nuestro Embajador Castiella— y se llegó finalmente al Texto que, el 27 de agosto de 1953, firmaban en Roma el Ministro de Asuntos Exteriores y nuestro Embajador por parte del Estado español, y el Sustituto de la Secretaría de Estado para los Asuntos Eclesiásticos Extraordinarios, Monseñor Domenico Tardini, por parte de la Santa Sede.

\* \* \*

Todo este haz de impresiones personales, señores, no es más que un manojo de sentimientos íntimos. Pero tal vez sea interesante, sin embargo, haberlos exteriorizado porque —y con esto termino— el Concordato no puede ser examinado sólo y fríamente como un conjunto de normas jurídicas. Es, sí, un texto jurídico que puede y debe ser objeto de análisis de nuestros maestros. Lo han hecho aquí, con doble acatamiento a cuanto entraña de valores y principios sustanciales y al mismo tiempo con independencia y recta libertad intelectual, una serie de Profesores de esta Universidad y de otros Centros de cultura. El Concordato es una obra humana y como tal juzgable;

y, además, como todo Concordato, obra de transacción. Aunque se haya llegado a él con espíritu muy abierto por ambas Potestades, no deja de ser fruto de negociación. En todo caso es una obra que hay que enfocarla y examinarla en su conjunto y en su contorno, es decir, en su situación histórica, con todo el peso de los antecedentes, con todas las implicaciones e incluso con todas las responsabilidades que contraían el Gobierno y la Santa Sede al firmar el primer Concordato después de acabada en el mundo la segunda guerra mundial.

Había habido, señores, por medio una tremenda y universal conmoción y quedaba aún media Europa en manos de fuerzas materialistas y opresoras del Cristianismo. Nos miraba la Iglesia con su libertad perdida en Polonia, en los países bálticos y en tantos otros países de la Europa central, tradicionalmente cristianos, más aún, fielmente católicos.

De otra parte, el primer Concordato tenía que ser el Concordato no de «armisticio» entre dos Poderes en lucha, sino, en cierta manera —si cabe hablar así—, un Concordato de paz sustancial, ejemplar y alentador, un Concordato que abriera una ruta nueva, sin perjuicio de prolongar los viejos y tradicionales modos de las relaciones entre la Santa Sede y los pueblos cristianos.

Tal vez este esfuerzo de ejemplaridad es lo que más pesó en todos. Pesó sobre nosotros el pensamiento —hondo pensamiento— de una gran español, aquel D. Francisco de Quevedo, cuando decía, en su Carta a Urbano VIII, abriendo la segunda parte de la Política de Dios, que le era muy digna de lástima la Iglesia de su tiempo —¡y cuánto más la del nuestro!— sujeta a padecer con todos, pues si «el hereje la contradice; el católico, la interpreta; aquél no cree lo que Ella es, y éste quiere que sea lo que él cree».

No era éste, ciertamente, el ejemplo que tenía que dar en aquel instante España; no era querer mermar a la

Iglesia sus derechos, su personalidad, su misión, tallándolos a la medida demasiado pequeña, de las apetencias o de los pareceres humanos. Había que salvar, ciertamente —y eso se hizo con plena conciencia de responsabilidad— los auténticos derechos del Estado, lo que propiamente era del César, e incluso se incorporaron a nuestro Concordato privilegios, beneficios y atenciones de la Iglesia que no figuran, por ejemplo, ni en el Concordato de 1933 con el Reich germánico, ni en el Concordato de la Italia de Benito Mussolini. Todo lo legítimamente histórico se salvó con nobleza y gallardía... pero también con generosidad. Quiso marcar España un camino a otros pueblos. Quiso ser nueva esperanza para todos aquellos pueblos cristianos que han perdido la libertad; y quiso decir también a todo ese conjunto de pueblos hispánicos que conservan la vieja esperanza, una *palabra nueva* en la encarnación de su fe católica, apostólica y romana. Ahora está en nuestras manos, amigos, hacer que el Concordato de 1953 tenga una vida menos azarosa —si el Señor así es servido— que la que tuvo el de 1851. Está gravemente en nuestras manos, porque depende del *modo en que unos y otros sepamos aplicarlo*; depende de que en vez de verlo, simplemente, como un conjunto de definiciones, de deberes y de derechos recíprocos, sepamos verlo como una *gran empresa de amor*. De amor a la Iglesia por parte de todos, porque todos somos también Iglesia militante; de amor a España, a esta España nuestra que tanto nos ha costado levantar y reconstruir. Si acertamos a hacerlo, si acertamos a dar a la ejecución del Concordato y de las leyes que en él se basen y a la interpretación de sus incidencias, este aspecto abierto, positivo, creador, lograremos que deje una huella indeleble en el futuro de la Historia española. Bajo el signo del Concordato de 1851 no llegó, por desgracia, a producirse aquella auténtica unidad, profunda unidad, entre los españoles con que soñaron las figuras más altas de nuestra Historia contemporá-

nea. ¡Ojalá que bajo este Concordato de 1953, por la comprensión, por la magnanimidad, por el espíritu de Fe, el aliento de esperanza y la fuerza del amor de unos y otros, sea posible que se logre la unidad de creencias y de anhelos entre los españoles, y podamos ofrecer al mundo, sobre todo al mundo de nuestra estirpe, un ejemplo de palabra viva y creadora, fiel a lo eterno, pero a la altura de los tiempos y con la grandeza de un Catolicismo conquistador de cuanto bello y noble haya sobre la tierra!





A P E N D I C E S



**CONCORDATO ENTRE LA SANTA SEDE Y ESPAÑA,  
DE 27 DE AGOSTO DE 1953**

*En el nombre  
de la Santísima Trinidad*

La Santa Sede Apostólica y el Estado español, animados del deseo de asegurar una fecunda colaboración para el mayor bien de la vida religiosa y civil de la Nación española, han determinado estipular un Concordato que, reasumiendo los Convenios anteriores y completándolos, constituya la norma que ha de regular las recíprocas relaciones de las Altas Partes contratantes, en conformidad con la Ley de Dios y la tradición católica de la Nación española.

A este fin Su Santidad el Papa Pío XII ha tenido a bien nombrar por su Plenipotenciario a:

Su Excelencia Reverendísima Monseñor Domenico Tardini, Pro-Secretario de Estado para los Asuntos Eclesiásticos Extraordinarios,

y Su Excelencia el Jefe del Estado español, Don Francisco Franco Bahamonde, ha tenido a bien nombrar por sus Plenipotenciarios al

Excmo. Señor Don Alberto Martín Artajo, Ministro de Asuntos Exteriores,

y al Excmo. Señor Don Fernando María Castiella y Maiz, Embajador de España cerca de la Santa Sede, quienes, después de entregadas sus respectivas Plenipo-

tencias y reconocida la autenticidad de las mismas, han convenido lo siguiente:

### *Artículo 1.º*

La Religión Católica, Apostólica, Romana sigue siendo la única de la Nación española y gozará de los derechos y de las prerrogativas que le corresponden en conformidad con la Ley Divina y el Derecho canónico.

### *Artículo 2.º*

1. El Estado español reconoce a la Iglesia Católica el carácter de sociedad perfecta y le garantiza el libre y pleno ejercicio de su poder espiritual y de su jurisdicción, así como el libre y público ejercicio del culto.

2. En particular, la Santa Sede podrá libremente promulgar y publicar en España cualquier disposición relativa al gobierno de la Iglesia y comunicar sin impedimento con los Prelados, el clero y los fieles del país, de la misma manera que éstos podrán hacerlo con la Santa Sede.

Gozarán de las mismas facultades los Ordinarios y las otras Autoridades eclesiásticas en lo referente a su Clero y fieles.

### *Artículo 3.º*

1. El Estado español reconoce la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede y del Estado de la Ciudad del Vaticano.

2. Para mantener, en la forma tradicional, las amistosas relaciones entre la Santa Sede y el Estado español, continuarán permanentemente acreditados un Embajador de

España cerca de la Santa Sede y un Nuncio Apostólico en Madrid. Este será el Decano del Cuerpo Diplomático, en los términos del derecho consuetudinario.

*Artículo 4.º*

1. El Estado español reconoce la personalidad jurídica y la plena capacidad de adquirir, poseer y administrar toda clase de bienes a todas las instituciones y asociaciones religiosas, existentes en España a la entrada en vigor del presente Concordato, constituídas según el Derecho canónico; en particular a las Diócesis con sus instituciones anejas, a las Parroquias, a las Ordenes y Congregaciones religiosas, las Sociedades de vida común y los Institutos seculares de perfección cristiana canónicamente reconocidos, sean de derecho pontificio o de derecho diocesano, a sus provincias y a sus casas.

2. Gozarán de igual reconocimiento las entidades de la misma naturaleza que sean ulteriormente erigidas o aprobadas en España por las Autoridades eclesiásticas competentes, con la sola condición de que el decreto de erección o de aprobación sea comunicado oficialmente por escrito a las Autoridades competentes del Estado.

3. La gestión ordinaria y extraordinaria de los bienes pertenecientes a entidades eclesiásticas o asociaciones religiosas y la vigilancia e inspección de dicha gestión de bienes corresponderán a las Autoridades competentes de la Iglesia.

*Artículo 5.º*

El Estado tendrá por festivos los días establecidos como tales por la Iglesia en el Código de Derecho canónico o en otras disposiciones particulares sobre festividades locales, y

dará, en su legislación, las facilidades necesarias para que los fieles puedan cumplir en esos días sus deberes religiosos.

Las Autoridades civiles, tanto nacionales como locales, velarán por la debida observancia del descanso en los días festivos.

#### *Artículo 6.º*

Conforme a las concesiones de los Sumos Pontífices San Pío V y Gregorio XIII, los sacerdotes españoles diariamente elevarán preces por España y por el Jefe del Estado según la fórmula tradicional y las prescripciones de la Sagrada Liturgia.

#### *Artículo 7.º*

Para el nombramiento de los Arzobispos y Obispos residenciales y de los Coadjutores con derecho de sucesión, continuarán rigiendo las normas del Acuerdo estipulado entre la Santa Sede y el Gobierno español el 7 de junio de 1941.

#### *Artículo 8.º*

Continuará subsistiendo en Ciudad Real el Priorato *Nullius* de las Ordenes Militares.

Para el nombramiento del Obispo Prior se aplicarán las normas a que se refiere el artículo anterior.

#### *Artículo 9.º*

1. A fin de evitar, en lo posible, que las Diócesis abarquen territorios pertenecientes a diversas provincias civiles, las Altas Partes contratantes procederán, de común acuerdo, a una revisión de las circunscripciones diocesanas.

Asimismo, la Santa Sede, de acuerdo con el Gobierno español, tomará las oportunas disposiciones para eliminar los enclaves.

Ninguna parte del territorio o soberanía de España dependerá de Obispo cuya sede se encuentre en territorio sometido a la soberanía de otro Estado, y ninguna Diócesis española comprenderá zonas de territorio sujeto a soberanía extranjera, con excepción del Principado de Andorra que continuará perteneciendo a la Diócesis de Urgel.

2. Para la erección de una nueva Diócesis o provincia eclesiástica y para otros cambios de circunscripciones diocesanas que pudieran juzgarse necesarios, la Santa Sede se pondrá previamente de acuerdo con el Gobierno español, salvo si se tratase de mínimas rectificaciones de territorio reclamadas por el bien de las almas.

3. El Estado español se compromete a promover a las necesidades económicas de las Diócesis que en el futuro se erijan aumentando adecuadamente la dotación establecida en el artículo XIX.

El Estado, además, por sí o por medio de las Corporaciones locales interesadas, contribuirá con una subvención extraordinaria a los gastos iniciales de organización de las nuevas Diócesis; en particular subvencionará la construcción de las nuevas Catedrales y de los edificios destinados a residencia del Prelado, oficinas de la Curia y Seminarios diocesanos.

### *Artículo 10*

En la provisión de los Beneficios no consistoriales se seguirán aplicando las disposiciones del Acuerdo estipulado el 16 de julio de 1946.

### Artículo 11

1. La Autoridad eclesiástica podrá libremente erigir nuevas Parroquias y modificar los límites de las ya existentes.

Cuando estas medidas impliquen un aumento de contribución económica del Estado, la Autoridad eclesiástica habrá de ponerse de acuerdo, con la competente autoridad del Estado, por lo que se refiere a dicha contribución.

2. Si la Autoridad eclesiástica considerase oportuno agrupar, de modo provisional o definitivo, varias Parroquias, bien sea confiándolas a un solo Párroco, asistido de uno o varios Coadjutores, bien reuniendo en un solo presbiterio a varios sacerdotes, el Estado mantendrá inalteradas las dotaciones asignadas a dichas Parroquias. Las dotaciones para las Parroquias que estén vacantes no pueden ser distintas de las dotaciones para las Parroquias que estén provistas.

### Artículo 12

La Santa Sede y el Gobierno español regularán, en Acuerdo aparte y lo antes posible, cuanto se refiere al régimen de Capellanías y Fundaciones pías en España.

### Artículo 13

1. En consideración de los vínculos de piedad y devoción que han unido a la Nación española con la Patriarcal Basílica de Santa María la Mayor, la Santa Sede confirma los tradicionales privilegios honoríficos y las otras disposiciones en favor de España contenidos en la Bula *Hispaniarum fidelitas* del 5 de agosto de 1953.



2. La Santa Sede concede que el español sea uno de los idiomas admitidos para tratar las causas de beatificación y canonización en la Sagrada Congregación de Ritos.

*Artículo 14*

Los clérigos y los religiosos no estarán obligados a asumir cargos públicos o funciones que, según las normas del Derecho canónico, sean incompatibles con su estado.

Para ocupar empleos o cargos públicos, necesitarán el «Nihil Obstat» de su Ordinario propio y el del Ordinario del lugar donde hubiere de desempeñar su actividad. Revocado el «Nihil Obstat», no podrán continuar ejerciéndolos.

*Artículo 15*

Los clérigos y religiosos, ya sean éstos profesos o novicios, están exentos del servicio militar, conforme a los cánones 121 y 614 del Código de Derecho canónico.

Al respecto, continúa en vigor lo convenido entre las Altas Partes contratantes en el Acuerdo de 5 de agosto de 1950 sobre jurisdicción castrense.

*Artículo 16*

1. Los Prelados de quienes habla el párrafo 2 del canon 120 del Código de Derecho canónico no podrán ser emplazados ante un juez laico sin que se haya obtenido previamente la necesaria licencia de la Santa Sede.

2. La Santa Sede consiente en que las causas contenciosas sobre bienes o derechos temporales en las cuales fueren demandados clérigos o religiosos sean tramitadas ante

los Tribunales del Estado, previa notificación al Ordinario del lugar en que se instruye el proceso al cual deberán también ser comunicadas en su día las correspondientes sentencias o decisiones.

3. El Estado reconoce y respeta la competencia privativa de los Tribunales de la Iglesia en aquellos delitos que exclusivamente violan una Ley eclesiástica, conforme al canon 2.198 del Código de Derecho canónico.

Contra las sentencias de estos Tribunales no procederá recurso alguno ante las Autoridades civiles.

4. La Santa Sede consiente en que las causas criminales contra los clérigos o religiosos por los demás delitos, previstos por las leyes penales del Estado, sean juzgadas por los Tribunales del Estado.

Sin embargo, la Autoridad judicial, antes de proceder, deberá solicitar, sin perjuicio de las medidas precautorias del caso, y con la debida reserva, el consentimiento del Ordinario del lugar en que se instruye el proceso.

En el caso en que éste, por graves motivos, se crea en el deber de negar dicho consentimiento, deberá comunicarlo por escrito a la Autoridad competente.

El proceso se rodeará de las necesarias cautelas para evitar toda publicidad.

Los resultados de la instrucción así como la sentencia definitiva del proceso, tanto en primera como en ulterior instancia, deberán ser solícitamente notificados al Ordinario del lugar arriba mencionado.

5. En caso de detención o arresto, los clérigos y religiosos serán tratados con las consideraciones debidas a su estado y a su grado jerárquico.

Las penas de privación de libertad serán cumplidas en una casa eclesiástica o religiosa que, a juicio del Ordinario del lugar y de la Autoridad judicial del Estado, ofrezca las convenientes garantías; o, al menos, en locales distintos de los que se destinan a los seglares, a no ser que la

Autoridad eclesiástica competente hubiere reducido al condenado al estado laical.

Les serán aplicables los beneficios de la libertad condicional y los demás establecidos en la legislación del Estado.

6. Caso de decretarse embargo judicial de bienes, se dejará a los eclesiásticos lo que sea necesario para su honesta sustentación y el decoro de su estado, quedando en pie, no obstante, la obligación de pagar cuanto antes a sus acreedores.

7. Los clérigos y los religiosos podrán ser citados como testigos ante los Tribunales del Estado; pero si se tratase de juicios criminales por delitos a los que la ley señale penas graves deberá pedirse la licencia del Ordinario del lugar en que se instruye el proceso. Sin embargo, en ningún caso podrán ser requeridos, por los Magistrados ni por otras Autoridades, a dar informaciones sobre personas o materias de las que hayan tenido conocimiento por razón del Sagrado Ministerio.

### *Artículo 17*

El uso del hábito eclesiástico o religioso por seglares o por aquellos clérigos o religiosos a quienes les haya sido prohibido por decisión firme de las Autoridades eclesiásticas competentes, está prohibido y será castigado, una vez comunicada oficialmente al Gobierno, con las mismas sanciones y penas que se aplican a los que usan indebidamente el uniforme militar.

### *Artículo 18*

La Iglesia puede libremente recabar de los fieles las prestaciones autorizadas por el Derecho canónico, organizar colectas y recibir sumas y bienes, muebles e inmuebles, para la prosecución de sus propios fines.

### Artículo 19

1. La Iglesia y el Estado estudiarán, de común acuerdo, la creación de un adecuado patrimonio eclesiástico que asegure una congrua dotación del culto y del clero.

2. Mientras tanto el Estado, a título de indemnización por las pasadas desamortizaciones de bienes eclesiásticos y como contribución a la obra de la Iglesia en favor de la Nación, le asignará anualmente una adecuada dotación. Esta comprenderá, en particular, las consignaciones correspondientes a los Arzobispos y Obispos diocesanos, los Coadjutores, Auxiliares, Vicarios Generales, los Cabildos Catedralicios y de las Colegiatas, el Clero parroquial así como las asignaciones en favor de Seminarios y Universidades eclesiásticas y para el ejercicio del culto.

Por lo que se refiere a la dotación de Beneficios no consistoriales y a las subvenciones para los Seminarios y las Universidades eclesiásticas, continuarán en vigor las normas fijadas en los respectivos Acuerdos del 16 de julio y 8 de diciembre de 1946.

Si en el futuro tuviese lugar una alteración notable de las condiciones económicas generales, dichas dotaciones serán oportunamente adecuadas a las nuevas circunstancias, de forma que siempre quede asegurado el sostenimiento del culto y la congrua sustentación del clero.

3. El Estado, fiel a la tradición nacional, concederá anualmente subvenciones para la construcción y conservación de Templos parroquiales y rectorales y Seminarios; el fomento de las Ordenes, Congregaciones o Institutos eclesiásticos consagrados a la actividad misional y el cuidado de los Monasterios de relevante valor histórico en España, así como para ayudar al sostenimiento del Colegio Español de San José y de la Iglesia y Residencia españolas de Montserrat, en Roma.

4. El Estado prestará a la Iglesia su colaboración para crear y financiar Instituciones asistenciales en favor del clero anciano, enfermo o inválido. Igualmente asignará una adecuada pensión a los Prelados residenciales que, por razones de edad o salud, se retiren de su cargo.

*Artículo 20*

1. Gozarán de exención de impuestos y contribuciones de índole estatal o local:

a) Las Iglesias y Capillas destinadas al culto, y, asimismo, los edificios y locales anejos destinados a su servicio o a sede de asociaciones católicas.

b) La residencia de los Obispos, de los canónigos y de los sacerdotes con cura de almas, siempre que el inmueble sea propiedad de la Iglesia.

c) Los locales destinados a oficinas de la Curia diocesana y a oficinas parroquiales.

d) Las Universidades eclesiásticas y los Seminarios destinados a la formación del clero.

e) Las casas de las Ordenes, Congregaciones e Institutos religiosos y seculares canónicamente establecidos en España.

f) Los colegios u otros centros de enseñanza, dependientes de la Jerarquía eclesiástica, que tengan la condición de benéfico-docentes.

Están comprendidos en la exención los huertos, jardines y dependencias de los inmuebles arriba enumerados, siempre que no estén destinados a industria o a cualquier otro uso de carácter lucrativo.

2. Gozarán igualmente de total exención tributaria los objetos destinados al culto católico, así como la publicación de las instrucciones, ordenanzas, cartas pastorales, boletines diocesanos y cualquier otro documento de las Auto-

ridades eclesiásticas competentes referentes al gobierno espiritual de los fieles, y también su fijación en los sitios de costumbre.

3. Están igualmente exentas de todo impuesto o contribución, las dotaciones del culto y clero a que se refiere el artículo 19, y el ejercicio del ministerio sacerdotal.

4. Todos los demás bienes de entidades o personas eclesiásticas, así como los ingresos de éstas que no provengan del ejercicio de actividades religiosas propias de su apostolado quedarán sujetos a tributación conforme a las leyes generales del Estado, en paridad de condición con las demás instituciones o personas.

5. Las donaciones, legados o herencias destinados a la construcción de edificios de culto católico o de casas religiosas, serán equiparados, a todos los efectos tributarios, a aquellos destinados a fines benéfico-docentes.

### *Artículo 21*

1. En cada Diócesis se constituirá una Comisión que, bajo la presidencia del Ordinario, vigilará la conservación, la reparación y las eventuales reformas de los Templos, Capillas y edificios eclesiásticos declarados monumentos nacionales, históricos o artísticos, así como de las antigüedades y obras de arte que sean propiedad de la Iglesia o le estén confiadas en usufructo o en depósito y que hayan sido declaradas de relevante mérito o de importancia histórica nacional.

2. Estas Comisiones serán nombradas por el Ministerio de Educación Nacional y estarán compuestas, en una mitad, por miembros elegidos por el Obispo y aprobados por el Gobierno y, en la otra, por miembros designados por el Gobierno con la aprobación del Obispo.

3. Dichas Comisiones tendrán también competencia

en las excavaciones que interesen a la arqueología sagrada, y cuidarán con el Ordinario para que la reconstrucción y reparación de los edificios eclesiásticos arriba citados se ajusten a las normas técnicas y artísticas de la legislación general, a las prescripciones de la Liturgia y a las exigencias del Arte Sagrado.

Vigilarán, igualmente, el cumplimiento de las condiciones establecidas por las leyes, tanto civiles como canónicas, sobre enajenación y exportación de objetos de mérito histórico o de relevante valor artístico que sean propiedad de la Iglesia o que ésta tuviera en usufructo o en depósito.

4. La Santa Sede consiente en que, caso de venta de tales objetos por subasta pública, a tenor de las normas del Derecho canónico, se dé opción de compra, en paridad de condiciones, al Estado.

5. Las Autoridades eclesiásticas darán facilidades para el estudio de los documentos custodiados en los archivos eclesiásticos públicos exclusivamente dependientes de aquéllas. Por su parte, el Estado prestará la ayuda técnica y económica conveniente para la instalación, catalogación y conservación de dichos archivos.

### *Artículo 22*

1. Queda garantizada la inviolabilidad de las Iglesias, Capillas, Cementerios y demás lugares sagrados, según prescribe el canon 1.160 del Código de Derecho canónico.

2. Queda igualmente garantizada la inviolabilidad de los Palacios y Curias Episcopales, de los Seminarios, de las casas y despachos parroquiales y rectorales y de las casas religiosas canónicamente establecidas.

3. Salvo en caso de urgente necesidad, la fuerza pública no podrá entrar en los citados edificios, para el ejer-

cicio de sus funciones, sin el consentimiento de la competente Autoridad eclesiástica.

4. Si por grave necesidad pública, particularmente en tiempo de guerra, fuese necesario ocupar temporalmente alguno de los citados edificios, ello deberá hacerse previo acuerdo con el Ordinario competente.

Si razones de absoluta urgencia no permitiesen hacerlo, la Autoridad que proceda a la ocupación deberá informar inmediatamente al mismo Ordinario.

5. Dichos edificios no podrán ser demolidos sino de acuerdo con el Ordinario competente, salvo en caso de absoluta urgencia, como por motivo de guerra, incendio o inundación.

6. En caso de expropiación por utilidad pública, será siempre previamente oída la Autoridad eclesiástica competente, incluso en lo que se refiere a la cuantía de la indemnización. No se ejercitará ningún acto de expropiación sin que los bienes a expropiar, cuando sea el caso, hayan sido privados de su carácter sagrado.

7. Los Ordinarios diocesanos y los Superiores religiosos, según su respectiva competencia, quedan obligados a velar por la observancia, en los edificios citados, de las leyes comunes vigentes en materia de seguridad y de sanidad pública.

### *Artículo 23*

El Estado español reconoce plenos efectos civiles al matrimonio celebrado según las normas del Derecho canónico.

### *Artículo 24*

1. El Estado español reconoce la competencia exclusiva de los Tribunales y Dicasterios eclesiásticos en las causas referentes a la nulidad del matrimonio canónico y a



la separación de los cónyuges, en la dispensa del matrimonio rato y no consumado y en el procedimiento relativo al Privilegio Paulino.

2. Incoada y admitida ante el Tribunal eclesiástico una demanda de separación o de nulidad, corresponde al Tribunal civil dictar, a instancia de la parte interesada, las normas y medidas precautorias que regulen los efectos civiles relacionados con el procedimiento pendiente.

3. Las sentencias y resoluciones de que se trate, cuando sean firmes y ejecutivas, serán comunicadas por el Tribunal eclesiástico al Tribunal civil competente, el cual decretará lo necesario para su ejecución en cuanto a efectos civiles y ordenará —cuando se trate de nulidad, de dispensa «super rato» o aplicación del Privilegio Paulino— que sean anotadas en el Registro del Estado Civil al margen del acta de matrimonio.

4. En general todas las sentencias, decisiones en vía administrativa y decretos emanados de las Autoridades eclesiásticas en cualquier materia dentro del ámbito de su competencia, tendrán también efecto en el orden civil cuando hubieren sido comunicados a las competentes Autoridades del Estado, las cuales prestarán, además, el apoyo necesario para su ejecución.

### Artículo 25

1. La Santa Sede confirma el privilegio concedido a España de que sean conocidas y decididas determinadas causas ante el Tribunal de la Rota de la Nunciatura Apostólica, conforme al «Motu Proprio» Pontificio del 7 de abril de 1947 que restablece dicho Tribunal.

2. Siempre formarán parte del Tribunal de la Sagrada Rota Romana dos Auditores de nacionalidad española que ocuparán las sillas tradicionales de Aragón y Castilla.

### Artículo 26

En todos los centros docentes de cualquier orden y grado, sean estatales o no estatales, la enseñanza se ajustará a los principios del Dogma y de la Moral de la Iglesia Católica.

Los Ordinarios ejercerán libremente su misión de vigilancia sobre dichos centros docentes en lo que concierne a la pureza de la Fe, las buenas costumbres y la educación religiosa.

Los Ordinarios podrán exigir que no sean permitidos o que sean retirados los libros, publicaciones y material de enseñanza contrarios al Dogma y a la Moral católica.

### Artículo 27

1. El Estado español garantiza la enseñanza de la Religión Católica como materia ordinaria y obligatoria en todos los centros docentes, sean estatales o no estatales, de cualquier orden o grado.

Serán dispensados de tales enseñanzas los hijos de no católicos cuando lo soliciten sus padres o quienes hagan sus veces.

2. En las Escuelas primarias del Estado, la enseñanza de la Religión será dada por los propios maestros, salvo el caso de reparo por parte del Ordinario contra algunos de ellos por los motivos a que se refiere el canon 1.381, párrafo 3.º, del Código de Derecho canónico. Se dará también, en forma periódica, por el Párroco o su delegado por medio de lecciones catequísticas.

3. En los centros estatales de la Enseñanza Media, la enseñanza de la religión será dada por profesores sacerdotes o religiosos y, subsidiariamente, por profesores segla-

res nombrados por la Autoridad civil competente a propuesta del Ordinario diocesano.

Cuando se trate de Escuelas o Centros Militares, la propuesta corresponderá al Vicario General Castrense.

4. La Autoridad civil y la eclesiástica, de común acuerdo, organizarán para todo el territorio nacional pruebas especiales de suficiencia pedagógica para aquellos a quienes deba ser confiada la enseñanza de la Religión en las Universidades y en los centros estatales de Enseñanza Media.

Los candidatos para estos últimos centros, que no estén en posesión de grados académicos mayores en las Ciencias Sagradas (Doctores o Licenciados o el equivalente en su Orden si se trata de religiosos), deberán someterse también a especiales pruebas de suficiencia científica.

Los Tribunales examinadores para ambas pruebas estarán compuestos por cinco miembros, tres de ellos eclesiásticos, uno de los cuales ocupará la presidencia.

5. La enseñanza de la Religión en las Universidades y en los centros a ella asimilados se dará por eclesiásticos en posesión del grado académico de Doctor, obtenido en una Universidad eclesiástica, o del equivalente en su Orden, si se tratase de religiosos. Una vez realizadas las pruebas de capacidad pedagógica, su nombramiento se hará a propuesta del Ordinario diocesano.

6. Los profesores de Religión nombrados conforme a lo dispuesto en los números 3, 4 y 5 del presente artículo, gozarán de los mismos derechos que los otros profesores y formarán parte del Claustro del centro de que se trate.

Serán removidos cuando lo requiera el Ordinario diocesano por alguno de los motivos contenidos en el citado canon 1.381, párrafo 3.º, del Código de Derecho canónico.

El Ordinario diocesano deberá ser previamente oído cuando la remoción de un profesor de Religión fuese con-

siderada necesaria por la Autoridad académica competente por motivos de orden pedagógico o de disciplina.

7. Los profesores de Religión en las escuelas no estatales deberán poseer un especial certificado de idoneidad expedido por el Ordinario propio.

La revocación de tal certificado les priva, sin más, de la capacidad para la enseñanza religiosa.

8. Los programas de Religión para las escuelas, tanto estatales como no estatales, serán fijados de acuerdo con la competente Autoridad eclesiástica.

Para la enseñanza de la Religión, no podrán ser adoptados más libros de texto que los aprobados por la Autoridad eclesiástica.

### *Artículo 28*

1. Las Universidades del Estado, de acuerdo con la competente Autoridad eclesiástica, podrán organizar Cursos sistemáticos, especialmente de Filosofía Escolástica, Sagrada Teología y Derecho canónico, con programas y libros de texto aprobados por la misma Autoridad eclesiástica.

Podrán enseñar en estos Cursos profesores sacerdotes, religiosos o seculares que posean grados académicos mayores otorgados por una Universidad eclesiástica, o títulos equivalentes obtenidos en su propia Orden, si se trata de religiosos, y que estén en posesión del «Nihil Obstat» del Ordinario diocesano.

2. Las Autoridades eclesiásticas permitirán que, en algunas de las Universidades dependientes de ellas, se matriculen los estudiantes seculares en las Facultades Superiores de Sagrada Teología, Filosofía, Derecho canónico, Historia Eclesiástica, etc., asistan a sus cursos —salvo a aquellos

que por su índole estén reservados exclusivamente a los estudiantes eclesiásticos— y en ellas alcancen los respectivos títulos académicos.

*Artículo 29*

El Estado cuidará de que en las instituciones y servicios de formación de la opinión pública, en particular en los programas de radiodifusión y televisión, se dé el conveniente puesto a la exposición y defensa de la verdad religiosa por medio de sacerdotes y religiosos designados de acuerdo con el respectivo Ordinario.

*Artículo 30*

1. Las Universidades eclesiásticas, los Seminarios y las demás Instituciones católicas para la formación y la cultura de los clérigos y religiosos, continuarán dependiendo exclusivamente de la Autoridad eclesiástica y gozarán del reconocimiento y garantía del Estado.

Seguirán en vigor las normas del Acuerdo de 8 de diciembre de 1946 en todo lo que concierne a los Seminarios y Universidades de estudios eclesiásticos.

El Estado procurará ayudar económicamente, en la medida de lo posible, a las casas de formación de las Ordenes y Congregaciones religiosas, especialmente a aquellas de carácter misional.

2. Los grados mayores en Ciencias eclesiásticas conferidos a clérigos o a seculares, por las Facultades aprobadas por la Santa Sede, serán reconocidos, a todos los efectos, por el Estado español.

3. Dichos grados mayores en Ciencias eclesiásticas se-

rán considerados título suficiente para la enseñanza, en calidad de profesor titular, de las disciplinas de la Sección de Letras en los centros de Enseñanza Media dependientes de la Autoridad eclesiástica.

### *Artículo 31*

1. La Iglesia podrá libremente ejercer el derecho que le compete, según el canon 1.375 del Código de Derecho canónico, de organizar y dirigir escuelas públicas de cualquier orden y grado, incluso para seculares.

En lo que se refiere a las disposiciones civiles relativas al reconocimiento, a efectos civiles, de los estudios que en ellas se realicen, el Estado procederá de acuerdo con la competente Autoridad eclesiástica.

2. La Iglesia podrá fundar Colegios Mayores o Residencias, adscritos a los respectivos distritos universitarios, los cuales gozarán de los beneficios previstos por las leyes para tales instituciones.

### *Artículo 32*

1. La asistencia religiosa a las Fuerzas Armadas seguirá regulada conforme al Acuerdo de 5 de agosto de 1950.

2. Los Ordinarios diocesanos, conscientes de la necesidad de asegurar una adecuada asistencia espiritual a todos los que prestan servicios bajo las armas, considerarán como parte de su deber pastoral proveer al Vicariato Castrense de un número suficiente de sacerdotes celosos y bien preparados para cumplir dignamente su importante y delicada misión.

*Artículo 33*

El Estado, de acuerdo con la competente Autoridad eclesiástica, proveerá lo necesario para que en los hospitales, sanatorios, establecimientos penitenciarios, orfanatos y centros similares, se asegure la conveniente asistencia religiosa a los acogidos, y para que se cuide la formación religiosa del personal adscrito a dichas instituciones.

Igualmente procurará el Estado que se observen estas normas en los establecimientos análogos de carácter privado.

*Artículo 34*

Las Asociaciones de la Acción Católica Española podrán desenvolver libremente su apostolado, bajo la inmediata dependencia de la Jerarquía eclesiástica, manteniéndose, por lo que se refiere a actividades de otro género, en el ámbito de la legislación general del Estado.

*Artículo 35*

1. La Santa Sede y el Gobierno español procederán de común acuerdo en la resolución de las dudas o dificultades que pudieran surgir en la interpretación o aplicación de cualquier cláusula del presente Concordato, inspirándose para ello en los principios que lo informan.

2. Las materias relativas a personas y cosas eclesiásticas de las cuales no se ha tratado en los artículos precedentes serán reguladas según el Derecho canónico vigente.

*Artículo 36*

1. El presente Concordato, cuyos textos en lengua española e italiana hacen fe por igual, entrará en vigor desde el momento del canje de los instrumentos de ratificación, el cual deberá verificarse en el término de los dos meses subsiguientes a la firma.

2. Con la entrada en vigor de este Concordato, se entienden derogadas todas las disposiciones contenidas en Leyes, Decretos, Ordenes y Reglamentos que, en cualquier forma, se opongan a lo que en él se establece.

El Estado español promulgará, en el plazo de un año, las disposiciones de derecho interno que sean necesarias para la ejecución de este Concordato.

En fe de lo cual, los Plenipotenciarios firman el presente Concordato.

Hecho en doble original.

Ciudad del Vaticano, 27 de agosto de 1953.

L. ✕ S.

DOMENICO TARDINI

L. ✕ S.

ALBERTO MARTÍN ARTAJO

L. ✕ S.

FERNANDO MARÍA CASTIELLA Y MAIZ



## PROTOCOLO FINAL

En el momento de proceder a la firma del Concordato que hoy se concluye entre la Santa Sede y España, los Plenipotenciarios que suscriben han hecho, de común acuerdo, las siguientes declaraciones que formarán parte integrante del mismo Concordato:

En relación  
con el artículo 1.º

En el territorio nacional seguirá en vigor lo establecido en el artículo 6 del «Fuero de los Españoles».

Por lo que se refiere a la tolerancia de los cultos no católicos, en los territorios de soberanía española en Africa continuará rigiendo el *statu quo* observado hasta ahora.

En relación  
con el artículo 2.º

Las Autoridades eclesiásticas gozarán del apoyo del Estado en el desenvolvimiento de su actividad, y, al respecto, seguirá rigiendo lo establecido en el artículo 3 del Concordato de 1851.

En relación  
con el artículo 23

A) Para el reconocimiento, por parte del Estado, de los efectos civiles del matrimonio canónico, será suficiente que el acta del matrimonio sea transcrita en el Registro civil correspondiente.

Esta transcripción se seguirá llevando a cabo como en el momento presente. No obstante, quedan convenidos los siguientes extremos:

1. En ningún caso la presencia del funcionario del Estado en la celebración del matrimonio canónico será considerada condición necesaria para el reconocimiento de sus efectos civiles.

2. La inscripción de un matrimonio canónico que no haya sido anotado en el Registro inmediatamente después de su celebración, podrá siempre efectuarse a requerimiento de cualquiera de las partes o de quien tenga un interés legítimo en ella.

A tal fin, será suficiente la presentación en las oficinas de Registro civil de una copia auténtica del acta de matrimonio extendida por el Párroco en cuya Parroquia aquél se haya celebrado.

La citada inscripción será comunicada al Párroco competente por el encargado del Registro civil.

3. La muerte de uno o de ambos cónyuges no será obstáculo para efectuar dicha inscripción.

4. Se entiende que los efectos civiles de un matrimonio debidamente transcrito regirá a partir de la fecha de la celebración canónica de dicho matrimonio. Sin embargo, cuando la inscripción del matrimonio sea solicitada una vez transcurridos los cinco días de su celebración, dicha inscripción no perjudicará los derechos adquiridos, legítimamente, por terceras personas.

B) Las normas civiles referentes al matrimonio de los hijos, tanto menores como mayores, serán puestas en armonía con lo que disponen los cánones 1.034 y 1.035 del Código de Derecho canónico.

C) En materia de reconocimiento de matrimonio mixto entre personas católicas y no católicas, el Estado pondrá en armonía su propia legislación con el Derecho canónico.

D) En la reglamentación jurídica del matrimonio para los no bautizados, no se establecerán impedimentos opuestos a la Ley natural.

En relación  
con el artículo 25

La concesión a que se refiere el apartado número 2 del presente artículo se entiende condicionada al compromiso por parte del Gobierno español de proveer al sostenimiento de los dos Auditores de la Sagrada Rota Romana.

En relación  
con el artículo 32

El artículo VII del Acuerdo de 5 de agosto de 1950 sobre la jurisdicción castrense y asistencia religiosa de las Fuerzas Armadas queda modificado en la siguiente forma:

«La jurisdicción del Vicario General Castrense y de los Capellanes es personal; se extienden a todos los militares de Tierra, Mar y Aire en situación de servicio activo (esto es, bajo las armas) a sus esposas e hijos, cuando vivan en su compañía, a los alumnos de las Academias y de las Escuelas Militares y a todos los fieles de ambos sexos, ya seglares, ya religiosos, que presten servicio establemente, bajo cualquier concepto, en el ejército, con tal de que residan habi-

tualmente en los cuarteles o en los lugares reservados a los soldados.

La misma jurisdicción se extiende también a los miembros del Cuerpo de la Guardia civil y de la Policía Armada, así como a sus familiares, en los mismos términos en que se expresa el párrafo anterior.»

Ciudad del Vaticano, 27 de agosto de 1953.

L. ✠ S.

DOMENICO TARDINI

L. ✠ S.

ALBERTO MARTÍN ARTAJO

L. ✠ S.

FERNANDO MARÍA CASTIELLA Y MAIZ

## CONCORDATO DE 1851

*Artículo 1.º* La Religión Católica, Apostólica, Romana, que, con exclusión de cualquier otro culto, continúa siendo la única de la nación española, se conservará siempre en los dominios de S. M. Católica, con todos los derechos y prerrogativas de que debe gozar según la Ley de Dios y lo dispuesto por los sagrados Cánones.

*Art. 2.º* En su consecuencia, la instrucción en las Universidades, colegios, seminarios y escuelas públicas o privadas de cualquier clase será en todo conforme a la doctrina de la misma Religión Católica; y a este fin no se impondrá impedimento alguno a los Obispos y demás prelados diocesanos, encargados por su ministerio de velar sobre la pureza de la doctrina de la fe y de las costumbres, y sobre la educación religiosa de la juventud, en el ejercicio de este cargo, aun en las escuelas públicas.

*Art. 3.º* Tampoco se pondrá impedimento alguno a dichos prelados ni a los demás sagrados ministros en el ejercicio de sus funciones, ni los molestará nadie, bajo ningún pretexto, en cuanto se refiera al cumplimiento de los deberes de su cargo; antes bien cuidarán todas las autoridades del reino de guardarles y de que se les guarde el respeto y consideración debidos, según los divinos preceptos, y de que no se haga cosa alguna que pueda causarles desdoro o menosprecio. S. M. y su Real Gobierno dispensarán asimismo su poderoso patrocinio y apoyo a los Obispos en los casos que lo pidan; principalmente cuando hayan de opo-

nerse a la malignidad de los hombres que intenten pervertir los ánimos de los fieles y corromper sus costumbres, o cuando hubiere de impedirse la publicación, introducción o circulación de libros malos y nocivos.

*Art. 4.º* En todas las demás cosas que pertenecen a derecho y ejercicio de la autoridad eclesiástica, y al ministerio de las órdenes sagradas los Obispos, y el clero dependiente de ellos, gozarán de la plena libertad que establecen los sagrados Cánones.

**CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO ESPAÑOL Y LA  
SANTA SEDE ACERCA DEL MODO DE EJERCICIO  
DEL PRIVILEGIO DE PRESENTACION,  
DE 7 DE JUNIO DE 1941**

El Gobierno español y la Santa Sede han convenido los puntos siguientes :

1. Tan pronto como se haya producido la vacante de una Sede Arzobispal o Episcopal (o de una Administración Apostólica), o cuando la Santa Sede juzgue necesario nombrar un Coadjutor con derecho de sucesión, el Nuncio Apostólico, de modo confidencial, tomará contacto con el Gobierno español, y una vez conseguido un principio de acuerdo, enviará a la Santa Sede una lista de nombres de personas idóneas, al menos en número de seis.

2. El Santo Padre elegirá tres de entre aquellos nombres y, por conducto de la Nunciatura Apostólica, los comunicará al Gobierno español, y, entonces, el Jefe del Estado, en el término de treinta días, presentará oficialmente uno de los tres.

3. Si el Santo Padre, en su alto criterio, no estimase aceptable todos o parte de los nombres comprendidos en la lista, de suerte que no pudiera elegir tres o ninguno de entre ellos, de propia iniciativa completará o formulará una terna de candidatos, comunicándola, por el mismo conducto, al Gobierno español.

Si éste tuviera objeciones de carácter político general que oponer a todos o a alguno de los nuevos nombres, las manifestará a la Santa Sede.

En caso de que transcurriesen treinta días desde la fecha de la susodicha comunicación sin una respuesta del Gobierno, su silencio se interpretará en el sentido de que éste no tiene objeciones de aquella índole que oponer a los nuevos nombres, quedando entendido que entonces el Jefe del Estado presentará sin más a Su Santidad uno de los candidatos incluídos en dicha terna.

Por el contrario, si el Gobierno formula aquellas objeciones, se continuarán las negociaciones, aun transcurridos los treinta días.

4. En todo caso, aun cuando el Santo Padre acepte tres nombres de los enviados, siempre podrá además sugerir nuevos nombres, que añadirá a la terna, pudiendo entonces el Jefe del Estado presentar indistintamente un nombre de los comprendidos en la terna o alguno de los sugeridos complementariamente por el Santo Padre.

5. Todas estas negociaciones previas tendrán carácter absolutamente secreto, guardándose de manera especial el secreto con respecto a las personas, hasta el momento de su nombramiento.

6. El Gobierno español, por su parte, se compromete formalmente a concluir cuanto antes con la Santa Sede un nuevo Concordato inspirado en su deseo de restaurar el sentido católico de la gloriosa tradición nacional.

El presente Convenio estará en vigor hasta que se incorporen sus normas al nuevo Concordato.

7. En lo relativo a la provisión de los beneficios no consistoriales, en el mismo momento de la firma de este Convenio se iniciará la oportuna negociación para concluir otro en el que se establecen las normas para su provisión.

La Iglesia, a la que por derecho propio y nativo corresponde la provisión incluso de aquellos beneficios no consistoriales sobre los que el Rey de España gozaba de particulares privilegios, está dispuesta, no obstante, a hacer también algunas concesiones en este punto al Gobierno español.



8. Hasta que la cuestión quede definitivamente arreglada en el futuro Concordato, los Prelados podrán proceder, libremente, a la provisión de las Parroquias, dentro de las normas del Derecho canónico, sin más que notificar los nombramientos al Gobierno, con anterioridad a la toma de posesión, para el caso excepcional de que éste tuviera que formular alguna objeción contra el nombramiento por razones de carácter político general.

9. Entretanto se llega a la conclusión de un nuevo Concordato, el Gobierno español se compromete a observar las disposiciones contenidas en los cuatro primeros artículos del Concordato del año 1851.

10. Durante el mismo tiempo el Gobierno se compromete a no legislar sobre materias mixtas o sobre aquellas que pueden interesar de algún modo a la Iglesia, sin previo acuerdo con la Santa Sede.

Hecho por duplicado en Madrid a siete de junio de mil novecientos cuarenta y uno.

Por el Gobierno español:

*Ramón Serrano Suñer*

Por la Santa Sede:

*Cayetano Cicognani*

## CONVENIO ENTRE LA SANTA SEDE Y EL GOBIERNO ESPAÑOL PARA LA PROVISION DE BENEFICIOS NO CONSISTORIALES, DE 16 DE JULIO DE 1946

*Artículo 1.º* La provisión de los beneficios no consistoriales pertenece a la Autoridad Eclesiástica, la cual los confiere en conformidad con el Código de Derecho Canónico, salvo cuando por concesión de la Santa Sede en consideración de las tradiciones católicas de España, se dispone en el presente Convenio.

*Art. 2.º* Los Ordinarios diocesanos procederán a la provisión de las Parroquias a tenor del canon 459 y previo concurso general y abierto, de acuerdo con el párrafo 4 de dicho canon.

Antes de publicar los nombramientos de los párrocos, los notificarán reservadamente al Gobierno para el caso excepcional en que éste tuviera que oponer alguna dificultad de carácter político general.

En caso de divergencia entre el Ordinario y el Gobierno, se acudiría a la Santa Sede, la cual, de acuerdo con el Jefe del Estado, tomará la decisión que convenga.

Transcurridos treinta días desde la antedicha comunicación sin que el Gobierno haya dado respuesta, su silencio se interpretará en el sentido de que no existe objeción alguna, y el nombramiento será publicado sin más.

Las disposiciones de este artículo en nada afectarán al régimen de provisión de curatos de patronato particular.

*Art. 3.º* 1. Cuando se trate de proveer la Dignidad de

Deán de los Cabildos metropolitanos y catedrales, el Obispo, después de oír al Cabildo sobre los varios candidatos, formará una lista de tres eclesiásticos dignos y la enviará al Jefe del Estado, el cual escogerá y presentará a la Santa Sede una de las personas que compone la terna.

2. La provisión de la Dignidad de Chantre corresponderá siempre a la libre colación de la Santa Sede.

3. La provisión de las demás dignidades de los Cabildos metropolitanos y catedrales será afectada por la Santa Sede, alternativamente: a), por libre colación, y b), por presentación previa del Jefe del Estado. En este segundo caso se procederá, como se indica en el párrafo del presente artículo.

4. Para el nombramiento de Abad de los Cabildos colegiales, el Obispo, previa oposición, formará y enviará al Jefe del Estado una lista de tres eclesiásticos que hayan sido reputados dignos en dicha oposición. El Jefe del Estado escogerá y presentará a la Santa Sede uno de los nombres comprendidos en la terna.

5. Para el nombramiento de Capellán Mayor de las Capillas de los Reyes de Toledo, de los Reyes Católicos de Granada y de San Fernando de Sevilla, el Jefe del Estado presentará al Obispo un candidato escogido de una terna formada al efecto por el mismo Obispo según lo establecido en el párrafo primero de este artículo.

*Art. 4º* Las Canonjías de Oficio de las Iglesias Catedrales y Colegiatas serán conferidas previa oposición, efectuándose la elección del candidato por el Obispo y el Cabildo.

Para ser nombrado Dignidad o Canónigo de Oficio se necesita poseer grado mayor en Filosofía, Teología o Derecho canónico, o haber desempeñado meritoriamente el ministerio eclesiástico en funciones de Gobierno, como Vicario General, Provisor, Secretario de Cámara, o en cargo de Ma-

gisterio, como Profesor de Filosofía, Teología o Derecho canónico.

Art. 5.º 1. Las Canonjías simples y los beneficios menores de las Iglesias Catedrales y Colegiatas se proveerán una mitad previa oposición y la otra mitad en la forma llamada «de gracia». Cuando el número de las prebendas fuera impar, la unidad sobrante se sumará al grupo de las de oposición. En la mitad correspondiente a oposición se entenderán incluidos los beneficios denominados de oficio.

2. Al proveer estos beneficios, el Obispo conserva la facultad de imponerlas, oído el Cabildo, cargas particulares, principalmente de ministerio.

3. Bien sea que haya habido oposición o que se proceda en forma «de gracia», las Canonjías y los beneficios a que se refiere el párrafo primero serán conferidos por el Obispo alternativamente: a), por libre colación, después de haber oído al Cabildo, y b), por previa presentación al Jefe del Estado.

En este segundo caso, el Jefe del Estado escogerá al candidato que ha de presentar, de una lista de tres eclesiásticos dignos, que el Obispo formará a base de los resultados de la oposición, o, después de oír al Cabildo sobre los varios candidatos, por su libre designación.

Art. 6.º 1. Las prebendas del Priorato *Nullius*, de Ciudad Real, se conferirán de conformidad con su régimen tradicional establecido en la Bula *Ad Apostolicam*.

2. Para el nombramiento de Capellanes y Beneficiados menores de las Capillas de los Reyes de Toledo, de los Reyes Católicos de Granada y de San Fernando de Sevilla, se procederá previa presentación del Jefe del Estado. La terna de los eclesiásticos, de entre los cuales el Jefe del Estado escogerá el nombre que habrá de presentar al Obispo, la hará el mismo Obispo, después de oír el parecer del Cabildo y de la respectiva Corporación sobre los varios candidatos.

P. 3. Los Capellanes, Párrocos y beneficiados mozára-

bes serán nombrados según las constituciones propias de su Cabildo.

P. 4. Salvo lo dispuesto en el artículo 8, las Iglesias, Colegiatas de Santa María de Roncesvalles, de San Isidro de León y la de Gandía, lo mismo que las Iglesias magistrales del Sacro Monte y de Alcalá de Henares, conservarán su régimen peculiar de conferir las prebendas en las Colegiatas de patronato particular.

Art. 7.º 1. Cuando la provisión de un beneficio haya de hacerse por oposición, podrán participar en ella sacerdotes de todas las diócesis españolas, con el consentimiento de los Ordinarios interesados, y se efectuará aquélla según las normas que dicta la Santa Sede.

2. Cuando la elección del candidato a un beneficio se efectúe, previa oposición, por el Ordinario y el Cabildo, corresponderán en aquélla al Prelado, tres, cuatro o cinco votos, según que el número de capitulares sea de dieciséis o menos, de veinte o de más de veinte.

3. Cuando la provisión de un beneficio se efectúe previa oposición, para el turno en que corresponde al Jefe del Estado la presentación, el Ordinario formará la lista de tres eclesiásticos dignos a base de los resultados de la oposición; pero si no le es posible reunir ese número, podrá elevar una lista incompleta, exponiendo el motivo que haya tenido para ello.

4. La presentación por parte del Jefe del Estado se efectuará siempre en plazo de treinta días, a contar desde aquel en que el Ordinario haya transmitido al Ministerio competente la terna formada por él. Transcurrido dicho plazo sin que se realice la presentación, la provisión del beneficio será considerada como libre.

5. La autoridad eclesiástica diocesana dará comunicación oficial al Gobierno de las provisiones efectuadas para los efectos oportunos.

Art. 8.º Quedando firmes los principios generales del

Código de Derecho canónico acerca de las reservas pontificias, la Santa Sede consiente en que no se apliquen las prescripciones del canon 1.435, números 1, 2 y 4, cuando, según los términos del presente Convenio, la provisión de un beneficio no consistorial tenga lugar previa presentación del Jefe del Estado.

Las provisiones de los beneficios eclesiásticos que quedaron vacantes «por resulta», serán considerados en todo igual a las otras provisiones y, por tanto, se ajustarán a las normas que para cada caso se establecen en este Convenio salvo cuando se haya producido la vacante a consecuencia de la provisión de un beneficio no consistorial efectuada por libre colación de la Santa Sede, en cuyo caso se aplicarán las normas del Código de Derecho canónico.

*Art. 9.º* El Gobierno español conservará las dotaciones señaladas a los beneficios objeto del presente Convenio, en la cuantía consignada actualmente.

Si en el futuro se verificasen cambios notables en las condiciones económicas generales, las dotaciones del Gobierno se acomodarán a la nueva situación en medida no inferior al valor real de las asignadas actualmente.

*Art. 10.* El presente Convenio se aplicará a todos los beneficios que estén vacantes en el acto de la firma y permanecerá en vigor hasta que sus normas sean incorporadas al nuevo Concordato.

El Gobierno español renueva, a este propósito, el empeño de observar las disposiciones contenidas en los cuatro primeros artículos del Concordato de 1851 y de no legislar sobre materias mixtas o que de algún modo puedan interesar a la Iglesia, sin previo acuerdo con la Santa Sede.

Hecho en doble ejemplar.

Madrid, a 16 de julio de 1946.

(Firmado) *Alberto Martín Artajo*. — *Cayetano Ciccognani*.

## CONVENIO ENTRE ESPAÑA Y LA SANTA SEDE SOBRE SEMINARIOS Y UNIVERSIDADES DE ESTU- DIOS ECLESIASTICOS, DE 8 DE DICIEMBRE DE 1946

*Art. 1.º* Las Diócesis tendrán libremente, y de conformidad con el Derecho canónico, Seminarios Eclesiásticos, cuya organización y dirección corresponde a las competentes autoridades de la Iglesia.

*Art. 2.º* El Estado español contribuirá con arreglo al presente Convenio, a la dotación de los Seminarios Menores y Mayores establecidos en armonía con las prescripciones del Derecho canónico y a las disposiciones ejecutivas emanadas del Episcopado Español.

*Art 3.º* El Estado español contribuirá a la dotación de un Seminario Menor en cada Diócesis, por los siguientes conceptos :

- a) Personal directivo y docente.
- b) Gastos de conservación y reparaciones, biblioteca y material.

*Art. 4.º* Asimismo, para la formación religiosa y científica de los eclesiásticos, el Estado español contribuirá con arreglo al cuadro B a la dotación del Seminario Mayor en las siguientes Diócesis :

Provincia eclesiástica de Burgos: Burgos, Calahorra, León, Plasencia, Santander y Vitoria.

Provincia eclesiástica de Granada: Granada, Cartagena, Jaén y Málaga.

Provincia eclesiástica de Santiago: Santiago, Lugo, Mondoñedo, Orense, Oviedo y Túy.

Provincia eclesiástica de Sevilla: Sevilla, Badajoz, Cádiz, Córdoba, Las Palmas y Tenerife.

Provincia eclesiástica de Tarragona: Tarragona, Barcelona, Gerona, Lérida, Tortosa, Solsona, Urgel y Vich.

Provincia eclesiástica de Toledo: Toledo, Coria, Cuenca, Madrid-Alcalá, Sigüenza y Plasencia.

Provincia eclesiástica de Valencia: Valencia, Mallorca y Orihuela.

Provincia eclesiástica de Valladolid: Valladolid, Astorga, Avila, Salamanca, Zamora y Segovia.

Provincia eclesiástica de Zaragoza: Zaragoza, Huesca, Pamplona, Tarazona y Teruel.

Priorato Nullius: Ciudad Real.

Para la dotación que en lo futuro pudiera considerarse necesaria para otros Seminarios, se estará a lo que de común acuerdo entre ambas Potestades se convenga.

Art. 5.º Teniendo presente que la finalidad de los Seminarios es de formar sacerdotes santos y doctos y que a esta finalidad deben contribuir profesores dotados de adecuadas condiciones religiosas, morales, eclesiásticas y culturales, los nombramientos para las Cátedras dotadas con arreglo al presente Convenio, los hará el Obispo diocesano previa oposición, a la cual podrá permitir que concurren también sacerdotes de otras diócesis, que posean las cualidades indicadas y tengan el permiso de su propio Prelado. Por lo que se refiere a las cualidades culturales podrán concurrir los sacerdotes que presenten cualificaciones correspondientes a la enseñanza a la cual aspiran, como son trabajos científicos que merezcan consideración, o bien reúnan las siguientes condiciones:

a) Para las Cátedras de Curso Humanístico: Los que estén en posesión de grados académicos en Filosofía, Teología o Derecho canónico y con preferencia los que estuviesen graduados en Filosofía y Letras o en Ciencias.

b) Para las Cátedras del Curso Filosófico: Los que



estén en posesión de grados académicos mayores en Filosofía, Teología o Derecho canónico o que estuviesen graduados en Filosofía y Letras o en Ciencias.

c) Para las Cátedras de Curso Teológico: Los que estén en posesión de grados académicos mayores por una Universidad o Facultad teológico-jurídica de estudios eclesiásticos.

Los profesores designados por el Prelado en virtud del concurso quedarán en prueba por tres años, como extraordinarios, antes de ser nombrados ordinarios definitivamente.

Corresponde igualmente al Obispo que podrá libremente obrar «según su conciencia» remover a los profesores por motivos de doctrina o moralidad y de disciplina eclesiástica, por infracciones graves de sus deberes escolares o por inadecuada eficiencia en el desempeño de su misión instructiva y formativa.

Art. 6.º El estudio de la Lengua, Literatura, Geografía e Historia de España será obligatorio en los Seminarios en extensión no inferior al plan de enseñanza media en España y las autoridades eclesiásticas cuidarán de que en la enseñanza de estas disciplinas se inculque el más acendrado sentimiento patriótico español.

Los Prelados comunicarán al Ministro de Educación Nacional los textos, programas y horario de las disciplinas que no sean filosóficas o teológicas.

Tal comunicación tendrá carácter puramente informativo, además del Curso Clásico (cinco años) hubiesen aprobado el Curso Filosófico (tres años) quedarán habilitados legalmente para sufrir las pruebas finales establecidas para la obtención del título de Bachiller.

Art. 7.º El Estado español reconoce las Universidades de Estudios Eclesiásticos erigida por la Silla Apostólica, las actuales existentes en España sobre la base de:

1. La Constitución Apostólica *Deus Scientiarum Do-*

*minus*, de 24 de mayo de 1931, con las Ordenaciones de 12 de junio de 1931.

2. Los estatutos respectivos debidamente aprobados por la Santa Sede.

Para la dotación de las Facultades Universitarias que en lo futuro pudieran crearse, se estará a lo que de común acuerdo se convenga, dentro de lo prescrito en el presente Convenio.

*Art. 8.º* Las dotaciones objeto de los artículos 3, 4 y 7 que preceden, se ajustarán a las cifras que figuran en los cuadros A, B, C, del anejo al presente Convenio, y su cuantía será modificada paralela y proporcionalmente a las retribuciones del Profesorado similar de los establecimientos docentes del Estado.

*Art. 9.º* Los Prelados respectivos comunicarán al Ministro de Justicia los nombramientos y vacantes de Profesores de Cátedras dotadas en los Seminarios así como el Decreto de Convocatoria de las Oposiciones, con carácter puramente informativo, para su publicación en los periódicos, con carácter oficial. Este decreto se publicará dentro de los dos meses de haberse producido la vacante.

Por lo que atañe a los nombramientos, vacantes y convocatorias referentes al profesorado de las Universidades de Estudios Eclesiásticos de Salamanca y de Comillas el Prelado y el Superior Mayor respectivamente, en su calidad de Cancilleres y con arreglo a los propios Estatutos, harán análogas comunicaciones al Ministro de Justicia y a los mismos fines y plazo indicados.

*Art. 10.* Las dotaciones para los Profesores no constituirán piezas eclesiásticas y se entienden asignadas a las Cátedras que se indican, debiendo ser pagadas por nómina a los Profesores de las mismas, a través del Ordinario Diocesano, en la medida que éste las reciba del Gobierno.

*Art. 11.* Las normas del presente convenio entrarán en vigor el día de su firma y serán incorporadas al nuevo

Concordato, debiendo las autoridades competentes adoptar las medidas oportunas para su inmediata ejecución.

Artículo transitorio. Los Profesores actuales que sean reconocidos idóneos por el Ordinario Diocesano, en relación a la finalidad de los Seminarios podrán ser confirmados por el mismo Ordinario en la enseñanza a la cual estaban consagrados, aunque no posean grados académicos.

Hecho en doble ejemplar.

Madrid, a ocho de diciembre de mil novecientos cuarenta y seis, festividad de la Inmaculada Concepción, Patrona de España.

*Cayetano Cicognani*

*Alberto Martín Artajo*

CUADRO A

*Dotación de los Seminarios Menores*

	<i>Pesetas</i>
5 profesores de latín y castellano a 8.000 ptas. ... ..	40.000
1 profesor de griego ... ..	8.000
1 profesor de geografía e historia ... ..	6.000
1 profesor de francés y religión ... ..	6.000
1 rector ... ..	4.000
1 padre espiritual ... ..	4.000
1 prefecto de estudios ... ..	3.000
Gastos de entretenimiento y reparaciones ... ..	6.000
Biblioteca y material ... ..	6.000
<i>Total</i> ... ..	83.000

## CUADRO B

	<i>Pesetas</i>
3 profesores de Filosofía a 8.000 pesetas ... ..	24.000
1 profesor de matemáticas y ciencias físicas y naturales.	8.000
1 profesor de literatura castellana, griega y latina ... ..	8.000
1 profesor de dogmática fundamental ... ..	8.000
1 prof. de Intr. Gral. a Sagrada Escritura, Griego Bí- blico y Lengua hebráica ... ..	8.000
1 profesor de Teología Moral, Fundamental y Especial.	8.000
1 profesor de Historia Eclesiástica (prolegómenos), His- toria Eclesiástica con Patrística, Bellas Artes, Ar- queología y Liturgia Doctrinal ... ..	8.000
1 profesor de Dogmática Especial ... ..	8.000
1 profesor de Sagrada Escritura (Introducción Especial y Exégesis) ... ..	8.000
1 profesor de Derecho canónico y Derecho público ecle- siástico ... ..	8.000
1 auxiliar de Historia civil ... ..	6.000
1 rector ... ..	4.000
1 prefecto de estudios ... ..	3.000
1 padre espiritual ... ..	3.000
Biblioteca, Museo y Laboratorio ... ..	18.000
Reparaciones ... ..	6.000
<i>Total</i> ... ..	138.000

## CUADRO C

*Universidad Pontificia de Salamanca. — Facultad de  
Teología, Canónico y Filosofía*

a) 1 profesor ordinario de Teología fundamental ...	12.000
4 profesores ordinarios de Teología Dogmática Especial.	48.000
2 profesores ordinarios de Moral especial ... ..	24.000

	<i>Pesetas</i>
	<hr/>
1 profesor ordinario de moral fundamental ... ..	12.000
2 profesores ordinarios de Historia Eclesiástica y de Arqueología ... ..	24.000
1 profesor ordinario de Introducción General a la Sagrada Escritura y de lengua hebrea y griego bíblico ... ..	12.000
2 profesores ordinarios de Sagrada Escritura (exégesis del Antiguo y Nuevos Testamentos) y de Teología Bíblica ... ..	24.000
1 profesor ordinario de Historia de la Teología y de Teología Española ... ..	12.000
1 profesor ordinario de Teología Pastoral, de instituciones histórico-sistemáticas de Liturgia y Pedagogía Catequística ... ..	12.000
1 profesor «ad Tempus» de Instituciones de Derecho canónico y de Principios de Derecho ... ..	10.000
3 profesores ordinarios de «Codes Iuris Canonici» ...	36.000
1 profesor ordinario de Filosofía del Derecho y Público Eclesiástico ... ..	12.000
1 profesor ordinario del Derecho canónico y Derecho concordatorio ... ..	12.000
1 profesor «ad Tempus» de Instituto de Derecho Romano ... ..	10.000
1 profesor «ad Tempus» de Instituciones de Derecho civil ... ..	10.000
1 profesor «ad Tempus» Fundamentos Derecho Internacional según Francisco de Vitoria ... ..	10.000
1 profesor ordinario Intr. Filosofía y Lógica ... ..	12.000
1 profesor ordinario de Cosmología ... ..	12.000
1 profesor ordinario de Psicología ... ..	12.000
1 profesor ordinario de Ontología ... ..	12.000
1 profesor ordinario de Crítica del Conocimiento ... ..	12.000
1 profesor ordinario de Teología Natural ... ..	12.000
1 profesor ordinario de Etica y Derecho Natural ... ..	12.000
1 profesor «ad Tempus» de Historia de Filosofía española ... ..	10.000

<i>Comunes a todas las facultades</i>	<i>Pesetas</i>
1 rector ... ..	6.000
3 decanos a 2.500 ... ..	7.500
1 secretario ecónomo ... ..	12.000
1 bibliotecario ... ..	4.000
Personal auxiliar y subalterno ... ..	18.000
a) para biblioteca y laboratorio ... ..	50.000
Para publicaciones ... ..	20.000
Para material ... ..	17.000
<i>Total</i> ... ..	508.500

*Universidad Pontificia de Comillas.—Facultad  
de Teología*

a) 1 profesor ordinario de Teología fundamental ... ..	12.000
2 profesores ordinarios de Dogmática especial ... ..	24.000
1 profesor ordinario de Sagrada Escritura ... ..	12.000
1 profesor ordinario de Historia Eclesiástica y Patología.	12.000
1 profesor «ad Tempus» Historia de los Dogmas y de la Teología ... ..	10.000
1 profesor «ad Tempus» de Instituciones Canónicas ...	10.000
1 profesor «ad Tempus» de Teología Moral ... ..	10.000

*Facultad de Filosofía*

1 profesor ordinario de Ontología y Cosmología ... ..	12.000
1 p. p. Psicología Racional y Experimental ... ..	12.000
1 profesor ordinario de Etica y Teodicea ... ..	12.000
1 profesor ordinario Intr. Filosofía e Historia de la Filosofía ... ..	12.000
1 profesor ordinario Ciencias físicas y químicas rela- cionadas con la Filosofía ... ..	10.000
1 p. «ad Tempus» de Textos Santo Tomás y Aristóteles.	10.000

Pesetas

1 p. «ad Tempus» de Ciencias Naturales relacionadas con la Filosofía ... .. .	10.000
---	--------

*Facultad de Derecho Canónico*

3 profesores ordinarios de Codex Juris Canonici ... ..	36.000
1 profesor ordinario Filosofía Derecho y Derecho Público Eclesiástico ... .. .	12.000
1 profesor ordinario Historia Derecho y Derecho Concordatorio ... .. .	12.000
1 p. «ad Tempus» de Instituciones de Derecho civil ...	10.000
1 p. «ad Tempus» de Instituciones de Derecho Romano.	10.000

*Comunes a todas las facultades*

1 rector ... .. .	6.000
3 decanos, a 2.500 ... .. .	7.500
1 secretario ecónomo ... .. .	12.000
1 bibliotecario ... .. .	4.000
Personal auxiliar y subalterno ... .. .	18.000
b) Para biblioteca y laboratorio ... .. .	50.000
Para publicaciones ... .. .	20.000
Para material ... .. .	17.000
<i>Total</i> ... .. .	384.500

**“MOTU PROPRIO, APOSTOLICO HISPANIARUM  
NUNTIO” RESTABLECIENDO EL TRIBUNAL DE  
LA ROTA DE LA NUNCIATURA APOSTOLICA  
EN ESPAÑA, DE 7 DE ABRIL DE 1947**

Sabido es que el Nuncio Apostólico de las Españas gozaba ya desde el siglo XVI, por concesión de los Sumos Pontífices, del privilegio singular de conocer y decidir las causas eclesiásticas, y cómo aquel antiquísimo Tribunal recibió nueva ordenación y el nombre de Rota de la Nunciatura por la Constitución Apostólica de Clemente XIV *Administradae iustitiae* de 26 de marzo de 1771.

La Rota de la Nunciatura Apostólica formada por jueces escogidos indistintamente de las diversas provincias de la católica nación española y esclarecidos muchos de ellos por su gran fama, estuvo floreciente y en vigor por largo tiempo con el reconocimiento y sostenimiento plenos por parte del Estado. Mas la lamentable perturbación de la vida pública que tuvo lugar pocos años ha, y que rompió el solemne Convenio con la Santa Sede, que negó el carácter sacramental del matrimonio y que perturbó lo sagrado, hizo también que desapareciese la misma Rota. Motivo por el cual Nuestro peredecesor Pío XI de feliz recordación suprimió de derecho, el día 21 de junio de 1932 la Rota de la Nunciatura Apostólica.

Pero ahora, reparados aquellos agravios y reconocido nuevamente el carácter sacramental del matrimonio, de-



seando secundar los deseos de la mayor parte de los Obispos de España, así como de su Gobierno, decidimos constituir nuevamente la Rota de la Nunciatura Apostólica, Tribunal meramente eclesiástico para tramitar las causas eclesiásticas según el Derecho canónico, como lo constituímos por las presentes Letras y le damos normas oportunamente acomodadas a las condiciones de nuestro tiempo. las cuales tendrán fuerza de Ley.

## NORMAS QUE HA DE OBSERVAR LA ROTA DE LA NUNCIATURA APOSTÓLICA DE ESPAÑA

### Cap. I. *De la constitución del Tribunal*

*Artículo 1.º* La Rota de la Nunciatura Apostólica, constituída en Madrid, es un tribunal colegiado, ordinario, principalmente para recibir las apelaciones contra las sentencias eclesiásticas pronunciadas en el territorio español.

*Art. 2.º* La Rota consta de siete Auditores presididos por su Decano que es el primero entre los iguales. Los Auditores se jubilan y cesan en su cargo al cumplir los setenta y dos años de edad.

*Art. 3.º* Los Auditores tienen que ser sacerdotes, españoles, nacidos de legítimo matrimonio, de edad madura, doctores por lo menos en Derecho canónico, de fama intachable y esclarecidos por su prudencia y por el conocimiento del Derecho.

*Art. 4.º* Los Auditores se colocan después del Decano por orden de antigüedad en su nombramiento y, a igual nombramiento, por la antigüedad de su ordenación sacerdotal, a no ser que el más moderno hubiere sido ordenado por el Romano Pontífice, y a nombramiento y ordenación iguales, por razón de la edad (c. 106, 3).

*Art. 5.º* Vacante el Decanato, le sucede por derecho en el cargo el que ocupa el primer puesto después del Decano.

*Art. 6.º* 1. Los Auditores son elegidos libremente por el Romano Pontífice, teniendo en cuenta la lista de candidatos que la Conferencia de Metropolitanos, después de deliberación de éstos con sus respectivos sufragáneos, juzgare idóneos.

2. El Presidente de la Conferencia de Metropolitanos enviará la lista simultáneamente al Nuncio Apostólico y al Jefe del Estado, por si éste tuviere que oponer alguna objeción de carácter político general contra alguno de los candidatos. Cuando el Nuncio Apostólico recibiere la respuesta del Gobierno, o cuando hubieren transcurrido treinta días desde la fecha en que se envió la lista sin recibir contestación, el Nuncio Apostólico la transmitirá a la Santa Sede.

3. Una vez hecho por el Sumo Pontífice el nombramiento de Auditor, se comunicará al Jefe del Estado español, quien, en el mismo día del nombramiento, publicará un Decreto reconociendo al nuevo Auditor el carácter de Magistrado público con todos los derechos civiles propios del cargo.

4. El nombramiento se hará público a la vez por la Santa Sede Apostólica y por el Gobierno español.

*Art. 7.º* Los Auditores son prelados domésticos de Su Santidad, y gozan de todos los derechos y privilegios propios de esa dignidad.

*Art. 8.º* Habrá, además, para auxiliar al Nuncio Apostólico un Auditor-Asesor y el Abreviador que estarán a la disposición de aquél para realizar los trabajos que les confiare. Estos dos Oficiales españoles serán elegidos libremente por la Sede Apostólica y disfrutará de los mismos derechos y deberes que tuvieron anteriormente.

*Art. 9.º* Hay, además, en la Rota un Fiscal para defender el bien público y un Defensor del Vínculo matrimo-

nial y de la sagrada ordenación; a los que se pueden dar sustitutos que, bajo su dirección, defiendan el bien público o el sagrado vínculo.

*Art. 10.* El Fiscal y el Defensor del Vínculo, así como sus sustitutos, tienen que ser sacerdotes españoles, doctores por lo menos en Derecho canónico, de edad madura, de fama intachable y eximios por su prudencia y pericia en Derecho.

*Art. 11.* El Fiscal y el Defensor del Vínculo, así como sustitutos, son elegidos por el Sumo Pontífice teniendo en cuenta la lista de candidatos que por mediación del Nuncio Apostólico presentare la Conferencia de Metropolitanos, previa deliberación de éstos con sus respectivos sufragáneos.

*Art. 12.* Para redactar y custodiar las actuaciones judiciales, hay además actuarios o cancilleres, así como escribientes para su transcripción; todos los cuales tienen que ser sacerdotes, españoles, doctores o por lo menos licenciados en Derecho canónico; a ellos, además, confía el Decano la custodia del archivo y de la biblioteca, así como los cargos de Cajero y de Contador.

*Art. 13.* Los actuarios o cancilleres y los escribientes son elegidos por el Nuncio Apostólico, teniendo en cuenta la lista de candidatos que presenta el Colegio Rotal.

*Art. 14.* Conviene que todos los Auditores, Oficiales y Ministros del Tribunal obtengan el título de Abogado Rotal, a fin de que conozcan mejor el estilo de la Sagrada Rota Romana, y traten de conformarse a él.

*Art. 15.* Dos seglares españoles, de edad madura y de probada honradez desempeñan el cargo de cursores alguaciles, y a ellos corresponde el cuidado y custodia de las salas y oficinas.

Cap. II. *Del cargo de Auditor, Oficial y Ministro del Tribunal*

*Art. 16.* La Rota está colocada bajo la autoridad del Nuncio Apostólico; por lo cual, pertenece al Nuncio, salvo que se disponga lo contrario, ejercer sobre la Rota la potestad que los Obispos ejercen sobre sus Tribunales.

*Art. 17.* Los Auditores, el Fiscal y el Defensor del Vínculo, así como los Ministros de la Rota tienen los derechos y deberes que corresponden a los Jueces, Oficiales y Ministros de los tribunales eclesiásticos, a no ser que se disponga otra cosa.

*Art. 18.* Los Auditores, después del nombramiento y antes de tomar posesión del cargo de Juez, prestan ante el Nuncio Apostólico, en presencia del Colegio Rotal y ante Notario que levanta acta, juramento de cumplir recta y fielmente su oficio de guardar secreto.

El Fiscal y el Defensor del Vínculo, así como sus sustitutos y los actuarios y escribientes, prestan idéntico juramento ante el Colegio Rotal; los cursores y alguaciles hacen lo mismo ante el Decano, levantando igualmente acta por escrito el Notario.

*Art. 19.* El Decano, salva la autoridad del Nuncio, Apostólico, dirige todo lo concerniente al Tribunal; por tanto, a él toca cuidar de que todos los Oficiales y Ministros del Tribunal cumplan diligentemente con su cargo.

*Art. 20.* Estando impedido el Decano hace sus veces el Auditor más antiguo que no esté impedido.

*Art. 21.* La Rota juzga por turnos de tres Auditores, cualquiera que hubiere sido el número de jueces del tribunal que juzgó en la precedente instancia.

*Art. 22.* Cuando una causa llega legítimamente a la Rota, el Decano señala el Turno, siguiendo el orden cronológico de presentación de las causas ante el Tribunal, y

al mismo tiempo designa como Ponente al Auditor que ocupa el primer lugar en el Turno.

Art. 23. Para la primera instancia ante la Rota, los Turnos proceden con este orden: de manera que el primero conste del Decano y de los Auditores segundo y tercero; el segundo, de los Auditores segundo, tercero y cuarto; el tercero, del tercero, cuarto y quinto; y así sucesivamente de forma que el Turno siguiente quede constituido por el segundo de los Auditores del Turno precedente y los dos subsiguientes Auditores, incluyendo de nuevo al Decano con los dos últimos Auditores, o con el último y con el segundo.

Art. 24. En caso de apelación de una sentencia de la Rota, el Turno *ad quem* es el que consta de los Auditores inmediatamente anteriores a aquellos que componían el Turno *a quo*.

Art. 25. Cuando algún Auditor por enfermedad o por otra justa causa estuviese impedido para intervenir en el Turno, el Decano se dirige al Nuncio Apostólico para que le sustituya por otro Auditor no impedido.

Art. 26. Si el Ponente designado por el Decano tuviere justa causa para declinar el cargo, corresponde al Decano conferir el mismo cargo a otro de los Auditores del Turno, publicando un Decreto que se ha de notificar a todos los que tengan interés en el juicio.

Art. 27. Pertenece al Nuncio Apostólico determinar cuándo debe intervenir el Fiscal en las causas contenciosas para defender el bien público, a no ser que hubiere intervenido ya en la instancia precedente, o que su intervención aparezca necesaria por la naturaleza del asunto, como en las causas de impedimento para contraer matrimonio, en las de separación entre los cónyuges, en las de pías fundaciones en cuanto a su existencia, en las de derecho de patronato para defender la libertad de la Iglesia, o también cuando se trate de salvaguardar el procedimiento judicial.

*Art. 28.* Cuando se propone excepción de sospecha contra algún que otro Auditor, o contra el Fiscal o el Defensor del Vínculo, juzga de ella la misma Rota por Turno que establece el Nuncio Apostólico; pero si se promueve contra la mayor parte de los Auditores o contra todo el Colegio, es la Santa Sede la que juzga de la excepción.

*Art. 29.* Cuando, conforme al canon 1.613, § 1-2, tengan que inhibirse o sean declarados sospechosos algún que otro Auditor, o el Fiscal o el Defensor del Vínculo, el Nuncio Apostólico les sustituye por otros no sospechosos. Pero si tienen que inhibirse o son declarados sospechosos la mayor parte de los Auditores o el Colegio en pleno, entonces tiene lugar la devolución de la causa a la Santa Sede para su conocimiento.

*Art. 30.* Los Oficiales y Ministros del Tribunal tienen el deber de suplirse mutuamente, y de ayudarse unos a otros, según lo estableciere el Decano.

*Art. 31.* El Nuncio Apostólico publica por Decreto el calendario judicial señalando los días y horas durante los cuales el Tribunal se ocupa en la tramitación de las causas, así como los días y horas de audiencia de los Auditores.

*Art. 32.* Todos los que componen el Tribunal de la Rota, así como los Oficiales y Ministros del mismo, perciben una retribución fija y, dejando a salvo lo prescrito en el art. 2. cesan en el cargo con arreglo a las normas legítimamente establecidas anteriormente en España; la autoridad eclesiástica competente podrá removerlos por causa grave.

*Art. 33.* Los Auditores, el Fiscal, el Defensor del Vínculo y los sustitutos de uno y otro, así como los Ministros todos del Tribunal, tienen prohibido ejercer por sí o por persona interpuesta el cargo de abogado y procurador en cualquier Tribunal, prohibiéndoseles asimismo estrictamente que se entrometan de ninguna manera en las causas eclesiásticas que no pertenezcan a su cargo.

*Art. 34.* Los Auditores que violaren el secreto o que con doblez o por negligencia grave irrogasen algún perjuicio a los litigantes, están obligados a resarcir los daños, y pueden ser castigados por el Nuncio Apostólico o ser llevados ante la Santa Sede Apostólica para ser juzgados a tenor del canon 1.625 § 1-2.

El Fiscal, el Defensor del Vínculo y sus sustitutos, así como todos los Ministros del Tribunal, que faltaren al cumplimiento de sus deberes, están asimismo obligados al resarcimiento de daños y pueden ser castigados por el Colegio Rotal, conforme al canon 1.625 § 3.

### Cap. III. *De la competencia*

*Art. 35.* Por razón del Primado del Romano Pontífice, cualquier fiel puede en cualquier instancia del juicio y cualquiera que sea el estado del pleito, llevar o introducir ante la Santa Sede una causa cualquiera; pero, el recurso interpuesto ante la Sede Apostólica no suspende, excepto el caso de apelación, la jurisdicción del juez que comenzó ya a conocer la causa (c. 1.569 § 1-2).

*Art. 36.* Las causas reservadas al Romano Pontífice o a los Tribunales de la Sede Apostólica, y las causas mayores quedan excluidas de la competencia de la Rota de la Nunciatura Apostólica (c. 1.600 § 1-2).

*Art. 37.* Contra los decretos de los Ordinarios no se da apelación a la Rota, sino que en este recurso entienden exclusivamente las Sagradas Congregaciones (c. 1.601).

*Art. 38.* La Rota de la Nunciatura Apostólica conoce:

a) En segunda instancia, las causas que fueron juzgadas en primera por cualesquiera Tribunales Metropolitanos de España o inmediatamente sometidos a la Sede Apostólica, quedando por tanto suprimidos los tribunales que de

una vez para siempre se designaron para recibir las apelaciones (cfr. c. 1.594 § 2);

b) En tercera instancia, si hubiere lugar a ella, las causas que fueron juzgadas en segunda instancia por los Tribunales Metropolitanos del territorio de España o por la misma Rota;

c) En nueva instancia, las causas juzgadas por la misma Rota en cuanto se requiera una ulterior proposición.

2. La Rota conoce, además, en primera instancia las causas que el Nuncio Apostólico, a petición de cualquier Obispo con jurisdicción en España, le confiere por graves razones.

3. Asimismo, podrá el Nuncio Apostólico, a petición de ambas partes, por graves y convincentes razones y con el consentimiento del Metropolitano competente, ordenar según su prudente juicio y conciencia, que la Rota de la Nunciatura Apostólica juzgue en segunda instancia las causas de nulidad de matrimonio que hubieren sido juzgadas en primera instancia por cualquier Tribunal sufragáneo de España.

Art. 39. Podrán siempre las partes, cuando mediare acuerdo mutuo para ello, llevar directamente en legítima apelación a la Sagrada Rota Romana, las causas que hubieren sido juzgadas en primera instancia por los Tribunales de cualesquiera Ordinarios (c. 1.559 § 1, n. 1).

Art. 40. La querrela de nulidad se propone a tenor de los cánones 1.893 y 1.895; y la restitución *in integrum*, en cambio, según la norma del canon 1.906.

Art. 41. Cuando bien por nueva proposición de la causa, bien por querrela de nulidad o por restitución *in integrum*, debiere de tener lugar una nueva instancia y en la Rota de la Nunciatura Apostólica no hubiere, por cualquier causa, jueces necesarios para constituir el Turno, tiene lugar la devolución de la causa a la Santa Sede.



Cap. IV. *De los Abogados y Procuradores*

*Art. 42.* Pueden ejercer los cargos de Abogado y Procurador en la Rota de la Nunciatura Apostólica:

1. Los Abogados consistoriales, los Procuradores del Sagrado Palacio Apostólico, los Abogados de la Sagrada Rota Romana, siempre que sean españoles.

2. Todos los demás que sean admitidos por el Nuncio Apostólico para desempeñar estos cargos.

*Art. 43.* 1. Los Abogados y Procuradores tienen que ser católicos de excelente conducta moral y religiosa. Los acatólicos no serán admitidos sino excepcionalmente por necesidad, a tenor del canon 1.657, 1.<sup>o</sup>

2. La naturaleza española será condición para el ejercicio habitual del cargo de Abogado o Procurador y para su inclusión en el catálogo de Abogados y Procuradores del Tribunal.

Sin embargo, el Nuncio Apostólico podrá, según su prudente juicio y conciencia, admitir excepciones de esta norma, pero solamente en alguna causa especial.

3. Todos los Abogados y Procuradores deben ser doctores, al menos en Derecho canónico; y habrán de sufrir un examen especial después de practicar meritoriamente en la Sagrada Rota Romana o en la Rota de la Nunciatura Apostólica.

Tienen además obligación de prestar juramento de desempeñar bien y fielmente su cargo.

*Art. 44.* El Nuncio Apostólico publica el catálogo de los Abogados y Procuradores.

*Art. 45.* Los Procuradores residirán en Madrid, salvo que por circunstancias especiales el Nuncio Apostólico consienta otra cosa.

*Art. 46.* Los Procuradores y Abogados de la Rota de la Nunciatura Apostólica están obligados a defender gra-

tuitamente a los pobres y a observar las leyes canónicas tanto comunes como la ley propia de este sagrado Tribunal.

*Art. 47.* El Colegio Rotal puede castigar a los Procuradores y Abogados que faltaren a su deber con reprehensión o con multa; y con la aprobación del Nuncio Apostólico, puede, además, suspenderlos del cargo y eliminarlos de la matrícula.

*Art. 48.* No se consiente a los Procuradores y Abogados percibir otros honorarios que los que hubieren sido aprobados por el Nuncio Apostólico.

#### Cap. V. *Del procedimiento judicial*

*Art. 49.* No se admite en la Rota de la Nunciatura Apostólica otro procedimiento judicial que el establecido por el Derecho canónico, sea en el Código, sea en otras normas eclesiásticas ya publicadas o que se publicaron, y en especial por lo que atañe a las causas matrimoniales, en la Instrucción de la Sagrada Congregación para la Disciplina de los Sacramentos de fecha 15 de agosto de 1936, confirmada por el M. Pr. de Pío XI *Qua cura*, de fecha 8 de diciembre de 1938.

*Art. 50.* Al introducir la causa en la Rota, la petición o apelación se dirige al Nuncio Apostólico, quien somete la causa a la Rota.

*Art. 51.* En las citaciones por edicto, pertenece al Nuncio Apostólico determinar los diarios o periódicos en los cuales habrá de publicarse la cédula de citación, además de fijarla en el tablón de anuncios del Tribunal.

*Art. 52.* Cuando una causa llevada a la Rota requiera previa instrucción, pertenece hacerla al Ponente, quien puede también encomendarla a otro Auditor del Turno, a no ser que se trate de una causa criminal, en cuyo caso, el

oficio de instructor le confía el Decano a un Auditor extraño al Turno.

*Art. 53.* Contra los Decretos del Ponente o del Juez instructor, se recurre ante el Turno que ha de juzgar la causa.

*Art. 54.* Pertenece al Obispo del domicilio de los cónyuges juzgar si se dan o no las condiciones de las que hablan los arts. 58 § 2 y 39, b) de la Instrucción de la S. Cong. de Disc. de los Sac. de fecha 15 de agosto de 1936.

*Art. 55.* Pertenece al Ordinario del cónyuge admitir o designar los tutores o curadores, conforme al art. 78 de la Instrucción de la S. Cong. de Disc. de los Sac. de fecha 15 de agosto de 1936.

*Art. 56.* Las conclusiones escritas de los jueces, de que habla el canon 1.871 § 2, así como las sentencias, se redactan en lengua latina, a no ser que una justa causa lo disuada.

*Art. 57.* Se produce la autoridad de cosa juzgada a tenor del canon 1.902, núm. 1-3 y en las causas que no pasan nunca a cosa juzgada, no se admite nueva proposición de la causa sino a tenor de los cánones 1.903, 1.987 y 1.989.

*Art. 58.* El Nuncio Apostólico aprueba por Decreto el arancel de costas y gastos judiciales, así como el de honorarios de los abogados y procuradores.

*Art. 59.* La Rota de la Nunciatura Apostólica debe enviar todos los años una memoria de su actividad a la Sagrada Congregación para la disciplina de los Sacramentos, conforme a la Circular de la misma Sagrada Congregación de fecha 1 de julio de 1932 y del *Motu proprio "Qua cura"* de Pío XI de fecha 8 de diciembre de 1938, núm. 50.

**CONVENIO ENTRE LA SANTA SEDE Y EL GOBIERNO  
ESPAÑOL SOBRE LA JURISDICCION CASTRENSE  
Y ASISTENCIA RELIGIOSA A LAS FUERZAS  
ARMADAS, DE 5 DE AGOSTO DE 1950**

La Santa Sede y el Gobierno español, deseando llegar a un acuerdo sobre la Jurisdicción Castrense y Asistencia Religiosa a las Fuerzas Armadas, han nombrado, con este objeto, sus Plenipotenciarios, a saber:

Su Santidad el Sumo Pontífice a Su Excelencia Reverendísima Monseñor *Domenico Tardini*, Secretario de la Sagrada Congregación de Asuntos Extraordinarios; y

el Jefe del Estado Español al Excelentísimo Señor Don Joaquín Ruiz-Giménez, Embajador de España cerca de la Santa Sede.

Los cuales, después de haber canjeado sus plenos poderes y hallarlos en debida forma, han convenido en los artículos siguientes:

*Art. 1.º* La Santa Sede constituye en España un Vicariato Castrense para atender al cuidado espiritual de los militares de Tierra, Mar y Aire.

*Art. 2.º* La Santa Sede procederá al nombramiento del Vicario General Castrense, previa presentación del Jefe del Estado, según lo establecido en el Convenio en vigor entre la misma Santa Sede y España, sobre provisión de las Sedes Arzobispales y Episcopales y en nombramiento de Coadjuutores con derecho de sucesión.

El Vicario General Castrense será elevado a la dignidad arzobispal.

Art. 3.º Al quedar vacante el Vicariato Castrense, el Teniente Vicario de la Primera Región Militar más antiguo en este cargo asumirá interinamente las funciones del Vicario General Castrense, con las limitaciones pertinentes, por carecer de la dignidad episcopal.

Art. 4.º El ingreso en el Cuerpo de Capellanes tendrá lugar previa oposición, según las normas aprobadas por la Santa Sede, si bien no se requerirán necesariamente títulos académicos para ser admitidos a la oposición y siempre a salvo las disposiciones del presente Convenio.

Para el ascenso al grado de Teniente Vicario será preciso poseer la Licenciatura o el Doctorado en Teología o en Derecho canónico y haber sido declarado canónicamente apto, previo examen, por el Vicario General Castrense.

Art. 5.º El nombramiento eclesiástico de los Capellanes se hará por el Vicario General Castrense, quien les expedirá el correspondiente título.

El ingreso en el Cuerpo y el destino a Unidad o Establecimiento se hará por el Ministerio correspondiente, a propuesta del Vicario General Castrense.

Art. 6.º Los Capellanes militares ejercen su sagrado ministerio bajo la jurisdicción del Vicario General Castrense, asistido por su propia Curia.

Dado el carácter sagrado de los Capellanes, en el caso en que deban ser sancionados por consecuencia de un expediente de carácter puramente militar, se dará cuenta al Vicario General Castrense, quien dispondrá se cumpla la sanción en el lugar y en la forma que estime más adecuados.

El Vicario General Castrense podrá suspender o destituir de su oficio por causas canónicas y *ad normam iuris canonici* a los Capellanes militares, comunicando la suspensión o remoción al Ministerio competente, el cual, sin otro trámite, procederá, en el primer caso, a declararlos en situación de disponibles y, en el segundo, a darles de baja en el Cuerpo.

Los Capellanes militares como Sacerdotes y *ratione loci* estarán sujetos también a la disciplina y vigilancia de los Ordinarios diocesanos, quienes en casos urgentes podrán tomar las oportunas providencias canónicas, debiendo en tales casos hacerlas conocer en seguida al Vicario General Castrense.

*Art. 7.º* La jurisdicción del Vicario General Castrense y de los Capellanes, es personal, se extiende a todos los militares de Tierra, Mar y Aire en situación de servicio activo (esto es, bajo las armas), a sus esposas legítimas e hijos menores, cuando convivan en su compañía y a los alumnos de las Academias y de las Escuelas Militares, quedando excluidos los civiles que de cualquiera otra manera estén relacionados con los mismos militares o presten servicio en los Ejércitos.

La misma jurisdicción se extiende también a los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil y de la Policía Armada.

*Art. 8.º* Los Capellanes militares tienen competencia parroquial en lo tocante a las personas mencionadas en el artículo precedente.

Por lo que se refiere a la asistencia canónica al matrimonio, tendrán presente la disposición del Canon 1.097, 2, del Código de Derecho canónico que prescribe: «Pro regula, nisi iusta causa excuset»; y en caso de celebrarse el matrimonio ante el Capellán castrense, éste deberá atenerse a todas las prescripciones canónicas y de manera particular a las del canon 1.103, § 1 y 2.

Sin perjuicio de lo que prescribe el canon 1.962 del Código de Derecho canónico, está reservado a los Ordinarios del lugar conocer de las causas matrimoniales concernientes a personas sujetas a la jurisdicción eclesiástica castrense.

*Art. 9.º* Como quiera que la jurisdicción castrense se ejerce dentro del territorio de las diferentes diócesis, es acumulativa con la de los Ordinarios diocesanos. Sin embargo, en los cuarteles, aeropuertos, arsenales militares, residencia

de las Jefaturas Militares, Academias y Escuelas Militares, hospitales, tribunales, cárceles, campamentos y demás lugares destinados a las tropas de Tierra, Mar y Aire, usarán de ella primaria y principalmente el Vicario General Castrense y los Capellanes militares; y subsidiariamente, aunque siempre por derecho propio, los Ordinarios diocesanos y los Párrocos locales, cuando aquéllos falten o estén ausentes, mediante los oportunos acuerdos, por regla general, con el Vicario General Castrense, quien informará a las Autoridades militares correspondientes.

Fuera de los lugares señalados, ejercerán libremente su jurisdicción los Ordinarios diocesanos y, cuando así les fuese solicitado, los Párrocos locales.

*Art. 10.* Cuando los Capellanes castrenses, en funciones de su sagrado ministerio con los militares, tengan que officiar fuera de los templos, establecimientos, campamentos y demás lugares destinados regularmente a ellos, deberán dirigirse con anticipación a los Ordinarios diocesanos o a los Párrocos o Rectores locales para obtener el oportuno permiso.

*Art. 11.* El Vicario General Castrense se pondrá de acuerdo con los Obispos diocesanos y los Superiores Mayores Religiosos, para designar entre sus súbditos, un número adecuado de sacerdotes, que, sin dejar los oficios que tengan en su Diócesis o Instituto, se dediquen a auxiliar a los Capellanes Militares en el servicio espiritual de las fuerzas armadas.

Tales sacerdotes y religiosos ejercerán su ministerio con los militares a las órdenes del Vicario General Castrense, del cual recibirán las necesarias facultades *ad nutum*, y serán retribuídas a título de gratificación o estipendio ministerial.

*Art. 12.* El Estado español reconoce que los clérigos y religiosos, ya sean profesos, ya novicios, en virtud de los Cá-

nonas 121 y 614 del Código de Derecho canónico, están exentos de todo servicio militar.

1. En tiempo de paz, el Vicario General Castrense, previo acuerdo con los Ordinarios diocesanos o Superiores Mayores Religiosos, puede llamar en la medida que sea necesario, y por un tiempo no superior en todo caso a la duración del Servicio Militar en filas, a los sacerdotes y religiosos profesos que hayan alcanzado los treinta años de edad, a prestar en los Ejércitos funciones de su sagrado ministerio o asistencia religiosa de las Fuerzas Armadas, con exclusión de todo otro servicio.

2. Los seminaristas, postulantes y novicios diferirán en tiempo de paz el cumplimiento de todas las obligaciones militares, solicitando prórrogas anuales durante el tiempo que les falte para recibir el Sagrado Presbiterado o para emitir sus votos, respectivamente.

Los Rectores de los Seminarios y los Superiores de las Casas Religiosas enviarán, sin pérdida de tiempo, a las Autoridades militares correspondientes nota de aquellos seminaristas, postulantes y novicios, que, disfrutando de dichas prórrogas, abandonaren el Seminario o el Instituto religioso.

La misma obligación tendrán los señores Obispos y los Superiores Mayores Religiosos, respecto de los clérigos que, a tenor de los SS. Cánones hubieran sido reducidos al estado laical o de los religiosos que no habiendo recibido Ordenes Sagradas y estando en edad militar, abandonaren el Instituto.

3. Todos los clérigos, seminaristas y religiosos, incluso los novicios y postulantes, quedarán excluidos de las movilizaciones que se decreten con fines de instrucción.

*Art. 13* En los casos de movilización general por causa de guerra, los sacerdotes seculares o regulares que tuviesen la edad a que alcance la movilización y fuesen necesarios a juicio del Vicario General Castrense, serán llamados a ejer-



cer su sagrado ministerio en las fuerzas armadas, como Capellanes, disfrutando de la consideración de Oficiales.

En los casos de movilización por causa de guerra, los clérigos y religiosos no sacerdotes, así como los seminaristas, postulantes y novicios, en edad a la que alcance la movilización y en la medida que el Vicario General Castrense estimare necesario, serán destinados a ayudar a los Capellanes en su ministerio espiritual, o a otros servicios compatibles con su carácter eclesiástico. De entre ellos, los que en el momento de decretarse la movilización estén preparándose para el sacerdocio, disfrutarán de permisos prorrogables que, en cada caso, a juicio del Vicario Castrense autoricen las circunstancias, con el fin de que prosigan sus estudios en el Seminario o Casa Religiosa a la cual pertenecen.

Cesarán en su disfrute si abandonan los estudios o cuando terminen la carrera, circunstancias que los Rectores o Superiores respectivos comunicarán inmediatamente a la Autoridad.

El seminarista o novicio en cuyo nombre se presente voluntariamente un sacerdote del clero regular o secular, debidamente autorizado por sus Superiores eclesiásticos, para prestar servicio de vanguardia propio de su ministerio sacerdotal, disfrutará en todo caso de estos permisos.

*Art. 14.* En los casos de movilización general por causa de guerra quedan exceptuados del cumplimiento de las obligaciones militares los sacerdotes que tengan cura de almas. Se consideran tales los Ordinarios, los Párrocos, los Vicepárrocos y los Rectores de Iglesias abiertas al culto.

Asimismo serán dispensados de las obligaciones antedichas, aun en los casos de movilización general por causa de guerra, los Obispos titulares; los Rectores de los Seminarios, y los Misioneros, a saber: aquellos sacerdotes y religiosos que, con la debida autorización de la competente autoridad eclesiástica, se consagran al apostolado en los territorios de misión.

*Art. 15.* El Vicario General Castrense o el Teniente Vicario que interinamente asuma sus funciones, podrá solicitar de la Santa Sede la concesión y sucesiva renovación de las facultades, gracias y privilegios que estimen convenientes.

*Art. 16.* Este Convenio será ratificado y ratificaciones las canjeadas en el más breve plazo posible.

Hecho por duplicado en la Ciudad del Vaticano, a cinco de agosto de 1950.

**BULA “HISPANIARUM FIDELITAS”,  
DE 5 DE AGOSTO DE 1953**

La fidelidad de España a la religión católica y a la Sede Apostólica y su piedad a la Bienaventurada Virgen María, se puede demostrar con innumerables testimonios. Entre los cuales sobresale la constante y munífica devoción que, a través de los siglos, los príncipes de la noble nación hispana continuamente manifestaron y profesaron al primer templo dedicado en Roma a la Madre de Dios. Culminación de esta preclara memoria, ferviente devoción y recta deliberalidad es la pía fundación en dicha basílica patriarcal de Santa María la Mayor, erigida solemnemente, según los deseos e intención del Rey Felipe IV, el día 7 de octubre de 1647, por nuestro predecesor de venerada memoria Inocencio X, con la Constitución Apostólica *Sacri apostolatus*.

En virtud de esta fundación, las mesas episcopales de Catania y Mazara, que por aquel tiempo pertenecían a los dominios de dicho Rey, se obligaban a entregar, unos, dos mil doscientos escudos; otros, mil ochocientos escudos de moneda del reino de Sicilia, como pensión anual perpetua, en beneficio del Capítulo liberiano, de los capellanes beneficiados, de los clérigos y ministros, según las normas y reglas mencionadas en la antedicha Constitución, conforme a la mente del Rey.

Se impuso al Capítulo de la basílica la obligación de

celebrar todos los años tres misas, una el día de la Natividad de la Virgen María; otra, en la octava de Fieles Difuntos, y la tercera, el día 23 de enero, fiesta de San Ildefonso, para impetrar la prosperidad espiritual y temporal del Rey y de la nación española.

Esta fundación se vió sometida a diversas vicisitudes, sobre todo después que por el tratado de Utrech del año 1713, Sicilia fué separada del dominio del Rey de España. Pues los príncipes que obtuvieron después el reino de Sicilia, en virtud de su dominio sobre las diócesis de Catania y Mazara, propugnaron que a ellos les pertenecían tanto las cargas como los favores y privilegios concedidos por la fundación.

De aquí las frecuentes y laboriosas negociaciones de la Sede Apostólica con los Reyes de España y otros príncipes, hasta que, unida Sicilia a Italia el año 1870, las mesas de dichas diócesis se vieron obligadas a entregar las sumas prescritas en la Constitución Apostólica al llamado «Económato de beneficios vacantes».

Sin embargo, como en virtud del artículo 25 del Concordato firmado entre la Santa Sede e Italia, del 11 de febrero de 1929, «las regalías sobre los beneficios mayores y menores quedan abolidas», e igualmente «queda abolido el tercio pensionable en las provincias del reino de las dos Sicilias», el Capítulo de Santa María la Mayor, considerando la Constitución de Inocencio X, solicitó que las sumas no se entregasen al poder civil, sino al Capítulo. Las mesas arriba mencionadas accedieron, en un primer tiempo, a petición; pero al finalizar el año 1953 las rechazaron, negando que la fundación del Rey Felipe IV tuviese aún vigor, y el 24 de febrero de 1934 pidieron licencia para que compareciesen ante el Tribunal de la Sagrada Rota Romana, conforme a lo prescrito en el canon 1.557, párrafo 2 h. 2 del Capítulo liberiano, a fin de que se declarase que «Las mesas de Catania y Mazara no están obligadas a en-

tregar las pensiones que les fueren impuestas por el Sumo Pontífice Inocencio X sobre las rentas de ambas mesas.»

Pero habiendo sido impugnada la competencia de la Sagrada Rota Romana en virtud de las cláusulas contenidas en dicha Constitución, Nos constituimos una especial Comisión Pontificia a la que concedimos todas las facultades para dirimir la controversia, que estaba formada por los eminentísimos cardenales Máximo Massimi, como presidente; Eugenio Tisserant y José Bruno, como miembros, y confiamos el cargo de secretario al ilustrísimo y reverendísimo señor Dino Staffa.

Entretanto, pendiente aún de solución la controversia, el excelentísimo señor don Joaquín Ruiz-Giménez, embajador de España cerca de la Santa Sede, expresó el ardiente deseo de su Gobierno de dirimir la cuestión extrajudicialmente, proponiendo al mismo tiempo soluciones que abrían paso a las negociaciones que, llevadas eficazmente por su sucesor, excelentísimo señor don Fernando María Castiella, han llegado a feliz término.

En consecuencia: el Jefe del Estado español, Francisco Franco, aceptando en nombre de la Nación las obligaciones abajo referidas, quiere proseguir fielmente la tradicional devoción y liberalidad que en tiempos pasados unieron el nombre de España a la basílica patriarcal de Santa María la Mayor; mientras la Sede Apostólica manifiesta que le agrada y satisface que tan noble nación católica confirme los vínculos de piedad que les unen con el mayor templo dedicado a la Santísima Virgen en el mismo centro del orbe católico; esta Sede Apostólica y el Jefe del Estado español convinieron en que se sancionasen los mutuos compromisos por la presente Constitución que sustituye para todos los efectos a la Constitución *Sacri Apostolatus* de nuestro predecesor de venerable memoria Inocencio X, de modo que en lo futuro nadie puede, en virtud de la precedente Cons-

titución, hacer reclamación alguna. Las obligaciones mutuamente aceptadas son las siguientes:

La Sede Apostólica:

I. Dispone que el Jefe del Estado español sea considerado protocanónigo y goce de los honores anejos o privilegios tradicionales en las funciones sagradas establecidas por el ceremonial de la basílica. Estos honores, ausente el Jefe del Estado español, deben ser concedidos al embajador de España cerca de la Santa Sede en las tres misas solemnes que se celebrarán en virtud de la presente fundación de que se habla en el número III.

II. Concede que en el Capítulo liberiano haya siempre un canónigo español. Este será libremente elegido por la Sede Apostólica, que antes de nombrarle comunicará en secreto su nombre al Gobierno español, para conocer si este Gobierno tiene algo que oponer al nombramiento. El canónigo español recibirá de la Sede Apostólica los mismos emolumentos que los demás canónigos y será misión suya el vigilar el cumplimiento de las obligaciones de que se habla en el número III de la presente Constitución, y el someter al juicio de la Santa Sede todo aquello que le pareciese menos acertado en la inversión y distribución de las cantidades entregadas por el Gobierno español.

III. Cuidará de que todos los años en la basílica liberiana se celebren tres misas solemnes: una en la fiesta de la Asunción de la Santísima Virgen, otra en la fiesta de la Inmaculada Concepción y la tercera en la fiesta de San Fernando, Rey de España, para la propagación de la fe, por las intenciones del Jefe del Estado español y para impetrar la prosperidad del Jefe del Estado y de la Nación española.

El Gobierno español promete, por su parte, entregar todos los años el día primero de enero la cantidad de 8.000 pesetas oro a la Santa Sede. La Sede Apostólica decidirá todos los años qué parte de esta cantidad debe emplearse, a su juicio, en las distribuciones ordinarias y sacerdotes be-

neficiados; qué parte en las distribuciones extraordinarias a los presentes a la celebración de las tres misas de que se hace referencia en el número III; qué parte deba reservarse para los estipendios de estas misas y los otros gastos que requieran el culto y la fábrica de la basílica.

Castelgandolfo, 5 de agosto de 1953. En la fiesta de la dedicación de Santa María de las Nieves.





I N D I C E



PRÓLOGO, por el Excmo. Sr. D. Alberto Martín Artajo, Ministro de Asuntos Exteriores ... .. .	9
<i>La teoría concordataria</i> , por Pedro Herranz, Profesor Adjunto de Derecho Canónico ... .. .	15
<i>Los cien años de la vida del Concordato de 1851</i> , por el Excmo. y Reverendísimo Sr. Dr. Fr. José López Ortiz, Obispo de Tuy, Catedrático excedente de Historia de la Iglesia y del Derecho Canónico ... .. .	39
<i>El panorama mundial de los Concordatos vigentes y la significación y los problemas generales del Concordato español de 1953</i> , por Laureano Pérez Mier, Auditor del Tribunal de la Rota Española.	65
<i>La personalidad internacional de la Santa Sede</i> , por José de Yanguas, Catedrático de Derecho Internacional ... .. .	121
<i>La personalidad civil de la Iglesia y la naturaleza jurídica del Con- cordato</i> , por Alfonso García Valdecasas y García Valdecasas, Ca- tedrático de Derecho Civil ... .. .	141
<i>El nombramiento de las dignidades eclesiásticas y la esfera territorial del gobierno eclesiástico en España</i> , por Lamberto de Echevarría, Catedrático de Derecho Canónico, Decano de la Facultad de De- recho Canónico de la Universidad Pontificia de Salamanca ... ..	165
<i>La organización administrativa estatal y el nuevo Concordato</i> , por Luis Jordana de Pozas, Catedrático de Derecho Administrativo ...	195
<i>La actividad administrativa estatal y el Concordato</i> , por José Gascón y Marín, Catedrático de Derecho Administrativo ... .. .	217
<i>El Concordato y el Derecho procesal del Estado</i> , por Jaime Guasp, Catedrático de Derecho Procesal ... .. .	241
<i>El Concordato y la Hacienda estatal</i> , por Mariano Sebastián, Cate- drático de Hacienda Pública ... .. .	267
<i>El Concordato y la legislación matrimonial</i> , por Eloy Montero, Ca- tedrático de Derecho Canónico ... .. .	287
<i>La Rota española; su establecimiento y su obra</i> , por Lorenzo Mi- guélez, Decano del Tribunal de la Rota Española ... .. .	327

<i>El Concordato y la enseñanza</i> , por Mariano Puigdollers, Catedrático de Derecho Natural ... .. .	367
<i>El Concordato y la Acción Católica</i> , por Luis Oller, Profesor Adjunto de Derecho Canónico ... .. .	391
<i>Los cultos no católicos en el Derecho español</i> , por José Maldonado, Catedrático de Derecho Canónico ... .. .	403
<i>Discurso en el acto de clausura del curso de conferencias sobre el Concordato español de 1953</i> , por el Excmo. Sr. D. Joaquín Ruiz-Giménez, Ministro de Educación Nacional ... .. .	431
APÉNDICES ... .. .	451
Concordato entre la Santa Sede y España, de 27 de agosto de 1953 ... .. .	453
Concordato de 1851 ... .. .	479
Convenio entre el Gobierno español y la Santa sede acerca del modo de ejercicio del privilegio de presentación, de 7 de junio de 1941 ... .. .	481
Convenio entre la Santa Sede y el Gobierno español para la provisión de beneficios no consistoriales, de 16 de julio de 1946. ... .. .	484
Convenio entre España y la Santa Sede sobre Seminarios y Universidades de estudios eclesiásticos, de 8 de diciembre de 1946 ... .. .	489
«Motu Proprio, Apostolico Hispaniarum Nuntio» restableciendo el Tribunal de la Rota de la Nunciatura Apostólica en España, de 7 de abril de 1947 ... .. .	498
Convenio entre la Santa Sede y el Gobierno español sobre la Jurisdicción Castrense y Asistencia Religiosa a las Fuerzas Armadas, de 5 de agosto de 1950 ... .. .	510
Bula «Hispaniarum Fidelitas», de 5 de agosto de 1953 ... .. .	517

ESTE LIBRO SE ACABÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES  
DE GRÁFICAS GONZÁLEZ, MIGUEL SERVET, 15,  
MADRID, EL DÍA 29 DE JUNIO DEL AÑO  
DEL SEÑOR DE MCMLVI, FESTIVIDAD  
DE LOS SANTOS PEDRO Y PABLO

L A U S D E O















